
報 告

[公開セミナー]

2040年の自治を考える

主 催：日本自治学会
共 催：立教大学経済学部
後 援：立教大学法学部
日 時：2019年3月9日（土） 13時30分～16時30分
場 所：立教大学池袋キャンパス 7号館 7101教室

基調講演者：片山 善博（早稲田大学公共経営大学院教授）

パネルディスカッション：

<パネリスト>（五十音順）

石橋 良治（島根県邑南町長。全国町村会副会長）

勢一 智子（西南学院大学法学部教授。第32次地方制度調査
会委員）

宮本 太郎（中央大学法学部教授）

<司会者> 坪井ゆづる（朝日新聞論説委員）

総合司会者：池上 岳彦（立教大学経済学部教授。公開セミナー運営責任
者）

池上 岳彦（総合司会者。立教大学経済学部教授）

日本自治学会の公開セミナー「2040年の自治を考える」を開始します。最初に主催者を代表
して、鎌田司理事にご挨拶をいただきます。

<挨拶>

鎌田 司（日本自治学会理事）

ご多忙のなか、多くの方々にご参集いただきまして、本当にありがとうございます。また、

セミナーの共催と後援をいただいた立教大学の皆さまにお礼を申し上げます。本日は会長が欠席のため、代わってご挨拶します。

本日のタイトルは「2040年の自治を考える」です。人口減少が深刻化して、高齢化人口がピークになる、それが2040年ごろといわれています。最近では「2040年問題」ということが取りざたされるようになっていきます。ただ、日々の生活に追われているなかでは、この時期の地域あるいは社会・経済状況がどのようになっているのかというのは、なかなか想像しにくいところがあります。

ここでにわかに注目を集めるようになったのが、総務省の「自治体戦略2040構想研究会」が昨年まとめた報告書¹⁾です。この報告書をうける形で、第32次地方制度調査会（地制調）は「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について」ということで、安倍首相の諮問を受けて議論を続けています。総務省の研究会報告書をめぐっては「ことさら危機をあおっている」との批判もみられます。また、それを受けて地制調で「圏域」の議論が行われていますが、これに関しても「全国一律の押しつけになりかねない」といったような批判が上がっています。

ただし、人口減少が深刻化して、高齢者数がピークになる時期に、地域でどのような自治を構想するか、という課題はやはりある、それを議論するのがまさしく当学会のミッションであるということで、本日のセミナーを開催することになりました。時間の許す限りおつきあいいただき、充実した議論となることを期待しています。

今後も学会として実りのある議論ができることを期待し、挨拶とさせていただきます。（拍手）

池上 それでは基調講演に入ります。本日の基調講演は片山善博先生にお願いしました。片山先生は、自治省に勤務された後、慶應義塾大学教授を務められ、その間、総務大臣を務められ、現在は早稲田大学大学院教授を務めておられます。皆さんよくご存じの通り、先生は地方自治及び地方税財政の研究に基づいて活発に発言しておられます。本日は「2040年の自治を考える」ご講演をいただけるということで、大変期待しております。

それでは、片山先生、よろしくお願いします。（拍手）

1) 「自治体戦略2040構想研究会 第一次報告」(2018年4月)、「自治体戦略2040構想研究会 第二次報告」(2018年7月)。2つの報告は、同研究会のウェブサイト (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai2040/ [2019年7月29日閲覧]) に収録されている。

[第1部 基調講演] 2040年の自治を考える

片山 善博

(早稲田大学公共経営大学院教授)

皆さん、こんにちは。ただいまご紹介いただきました片山です。「2040年の自治を考える」という今日のテーマに沿ったお話を申し上げたいと思います。

今日のお話は「2040年の自治」を念頭に置くわけですが、ではいまの自治はどうなっているのか。それを見ますと、私自身はいささか悲観的な見方にならざるを得ない部分もあります。自治の現状が2040年に移行したときに果たしてどうなるかと思えば、とても不安になります。2040年を考えることは、実はいまをもう少し真剣に考えて、いまから変わらなければいけないということではないか、という基本的な認識を持っています。

まず何よりも、今日のテーマのきっかけをつくった総務省研究会の報告をどう私が見ているかを簡単にお話しします。これからそれに基づいて、国が「圏域」というものを1つの単位とした行政の基盤整備を考えるのだと思いますが、それが果たしていいのかどうかということです。特に過去を振り返ってみますと、総務省等が中心になって考えた地方の体制整備がどれもあまりうまくいっていない現状があります。その延長線であれば、また同じことの繰り返しではないかという懸念を私は抱いています。

自治体のほうに目をやりますと、そもそも地方自治そのものである「地域のことは、地域で自ら考えて自ら実践する」という、その自治力が現状どうなのかという問題があります。私は40数年間この地方自治に携わってきていますが、それを振り返ってみますと、40年の間に地方自治は、特に地域の自治力というものは、進化してきたのではなく、むしろ退化したのではないかという印象すらあります。それについても少し触れます。それを踏まえたうえで、2040年までの地方自治にいま何が必要か、これから何が必要かというお話を申し上げます。

最初に、自治体戦略2040構想研究会が報告を出されましたが、これをどう受け止めるかです。先ほど鎌田さんからもお話がありましたが、「いたずらに不安をあおっているのではないか」という見方がやはりあると思います。私もそういう見方に与する者の1人です。もちろん現実を見ますと、いまださえ地域の持続性について不安な面がいっぱいあります。2040年をにらむと、もっと困難な状態を迎えるだろうし、困難な課題が増えるだろうという認識を持っています。ただし、そうだとすると、あらためて総務省が研究会を通じて出した構想は、その不安をいたずらにあおっている面が無きにしもあらずと思います。

総務省には、この種のことに共通するパターンがあります。合併のときも典型的にそうでした。取りあえず最初に不安をあおっておいて、自分たちの都合のいい枠組みに誘導するのが1つのパターンです。合併のときは「財政が大変危機的な状況になります」「いまのよう

な小規模な自治体で財政運営をしていると破綻しますよ」というかなり強いメッセージが出されて、全国の小規模な自治体を中心にして浮足立ちました。そこに合併というテーマを与えられて、合併するといろいろな合併特例債をはじめとして「損か得か」というレベルでの「お得な」メニューが用意されて、そこに誘導したことがありました。平成の大合併です。

今回も似たようなところがありまして、「2040年は大変だ」と不安をあおります。そうするといままでとは違った行政の枠組みをつくらなければいけません。それには圏域というものを1つのプラットフォームに仕立てて、そこでマネジメントを行っていくという構想です。合併のときの例に倣いますと、恐らく地方制度調査会（地制調）でそういう構想を一応揉んだことにして、何らかの法律的な根拠を置いて、誘導するための合併特例債ならぬ圏域特例債のようなものを作って、そこに追い込んでいくことが考えられます。私は、このようなことをしても決していいことにならないという基本的認識を持っています。それについては、これから地制調等でどういうことになるのかを見極めなければいけないと思っています。

不安をあおると同時に、自らが招いた不安の種についてはまったく口をつぐんでいる、これも共通する特徴です。合併のときの不安は先ほど言いましたが、財政が大変ということです。確かに大変なことが予測されました。何で大変だったのかというと、いろいろ事情がありますけれども、その大きな原因の1つは、バブル崩壊以後、国を挙げて景気対策に取り組んで、公共事業を増発したことです。その際の主体は、国もちろんありますが、主として地方自治体が公共事業の実施主体の役を担っていたわけです。そのときは、取りあえず借金で公共事業をどんどんやりなさいということでした。箱物も含めてです。自治体にはお金がありませんから、自然体であればやりません。それに対して相手厚い支援制度を設けました。後年度交付税で面倒を見ますから、どんどん心配しないで地方債を発行して公共事業をやりなさい、箱物を造りなさいという財政運営をやってきたわけです。それが後年、自治体の財政危機を招いた大きな原因だと私は思っています。そのようなことについては、当時、合併の前に財政危機の原因としてはまったく触れていません。

今回も「2040年にはどうなるこうなる」という不安を並べています。そのなかに例えば「自治体職員の担い手がなくなりますよ、そうすると1つ1つの自治体だけでは自治体運営ができません」というくだりがあります。特に、技術系の職員がいないということ、老朽化した施設をどうするのかという問題が不安のなかに散りばめられています。それはそのとおりですが、例えば老朽化施設が多いのは、元をたどればそういう施設をいっぱいつくるように国が自治体を誘導した経緯があるわけです。先ほども言いましたが、景気対策や地域活性化対策事業等、どんどん単独事業をやりなさいと、いろいろな箱物を造りなさいということで国が後押しをして、借金でいろいろなものを造ってきたわけです。そういうものがここにきて老朽化している面があります。あんなに国が公共施設の設置を称揚しなければ、今日のように老朽化施設の処理に困る事態は生じなかったと思います。そういう面についてはほとんど口を閉ざしているわ

けです。

自治体職員が足りなくなるのはなぜかという、いわゆる「集中改革プラン」にみられるように、今日まで「正規職員の定数を減らせ」という政策を国が推し進めてきたからです。「正規職員の数を減らすのが善だ」「行革先進自治体とは職員定数をどんどん減らしたところだ」という位置付けをされているわけです。そのために正規職員を非正規職員に転換したり、指定管理制度を使ったりして、正規職員の定数を減らすことをどんどんやってきました。そうすると自治体職員の数も減りますし、何より職業としての魅力がなくなる面もあります。ですから、自治体職員が減っているのは、実は国の大きな政策のなかで自治体がそういう方針をとった結果でもあるのです。国はそういうことにも口をつぐんでいます。

いずれにしても不安をあおるだけではなく、実は不安の種を自らまいたにもかかわらず、そのことには口を閉ざしている、それはとても不誠実だと私はかねがね思っていますので、こういう見方も敢えてご紹介しました。

もう1つの特徴ですが、この種の問題は、地域自身が十分時間を取ってじっくりと考えられるような環境をつくらなければいけない典型的な課題だと思います。合併もそうですし、今回の「2040年をにらんだときに自治体の枠組みをどうしますか」という問題も、地域にとっては百年の計ですから、十分な時間をかけて、できるだけ多くの皆さんが議論に参加して、できるだけ多くの人が納得する、というプロセスが欠かせないと思います。ところが、いつものことですが、国はそういうプロセスを決してたどろうとしません。そそくさと国で結論を決めて、そこに追い込んでいくという手法です。合併のときもそうでしたし、これからも多分そうなるでしょう。

地方創生は、総務省がやったわけではなくて、政府のなかでは内閣府が主導しましたが、これも同じことです。国がそそくさと方針を決めて、一番じっくり時間をかけて取り組まなければいけない総合戦略、つまり地域の将来像をみんなで考えてというプロセスを端折って、「とにかく早く作って持ってこい」「早く作らないと面倒を見ない」というような枠組みをつくってしまいました。一番肝心なところを手抜きさせて、敢えてそこをパスさせてしまう手法もこれまでとまったく同じです。このようなことをしていると、一番肝心の地域の担い手である住民の皆さん、若い人も含めて住民の皆さんが、自分たちの地域の将来像を考えるというプロセスがありませんので、今回もまた地域のことを自ら主体的に考えることがないまま、地域の枠組みが決まってしまうそうです。どこか知らないところで決まってしまうと、とても不幸なことになります。これは官僚機構の特徴の1つです。一番考えなければいけないところを端折って、そそくさと物事を決めて進めてしまいます。これは一応形式的には決まったことになりますが、決して皆さんが腑に落ちていないので、つまり合意していないので、後々まで問題が大きくなっていきます。

少し話が飛びます。例えば沖縄の辺野古の問題にしても——最近県民投票等いろいろありま

したが——一番の分かれ目というか、物事が大きく動いた地点はどこかというところ、沖縄県知事の埋め立て承認です。公有水面埋立法に基づいて知事が承認をしました。これは仲井真知事の時代です。これが一番のポイントになるわけです。このプロセスを振り返ってみますと、年末（2013年12月）の予算編成のときに、知事が上京されているときに沖縄振興予算をどんと付けて、このようにたくさん付けてもらったと言って知事は喜ばれて、県民を代表して政府にお礼を言うということがあって、それを機に事態がどっと進みました。県議会も蚊帳の外、県民はもちろん蚊帳の外です。もちろん手続き的には公有水面埋立法の免許や承認は知事の権限ですが、事が事だけに本来ならば最低限でも県議会でそのことを議論すべきだったと思います。今回県民投票がありましたが、できればその時に県民投票を行って県民の意思を確認するという手続きがあっても決しておかしくなかったはずですが、もしそのときにゴーサインが出ていれば、今日のように泥沼化していなかったはずですが、それをそそくさと当時の知事を丸め込んで、というところ少し失礼になるかもしれませんが、国は予算編成の時期に知事をからめ取って物事を進めてしまいました。このようなことをやると、後々まで尾を引くということです。

話を元に戻しますが、こういう問題こそ本当にできるだけ多くの皆さんが参加して、自分たちの地域の将来を真剣に考える、議論する、そして、できるだけ多くの皆さんが腑に落ちて、納得して、合意して、それによって前へ進んでいくという地域レベル、草の根レベルのプロセスが最も大事だと思います。そういうものを端折ってしまう傾向があります。とてもいけないことです。

その背景には、先ほどご紹介いただきましたように、私も旧自治省で長らく仕事をしていたので、当時のことを振り返ってもよくわかりますが、一種の牧民官思想のようなものがあります。牧民官といっても最近はなかなか意味が通じませんが、牧場の「牧」と国民の「民」です。要するに、まるで牧場で牛を飼っているように、牛のためにいい環境を牧場主が整えてあげる、牛が迷わないように、牛が餌に困らないように、病気にならないように、逃げ出さないように差配する、そういう感覚がやはり旧内務省の伝統としてないわけではありません。それが綿々としていまの官僚にもつながっているような気がします。したがって、地方の問題は自分たちが一番よく知っているのだから、自分たちが最善のことをしてあげるから、黙ってついてくればいいという考え方が底流に歴然としてあります。そういうことが今回の2040年構想のなかにもれっきとして見られる。私は旧自治省のOBの一人としてそのような印象を受けています。

このようなことではいけません。民主主義の時代に牧民官思想は相反するといえますが、少し次元の違う話であります。現在およびこれからの地方自治を論ずるときに、牧民官思想でやっていくのは決してあってはならないことです。あくまでも住民が主役です。それは建前だけではなくて、本当に地域の問題というのは、住民の皆さんが真剣に考えるプロセスを抜きにして論じられないと思います。

これまでの地方政策について、合併のことを申し上げましたが、これも本当にそそくさと合併が進められました。先ほど言いました老朽化した施設は現在の自治体の大問題ですが、特に大規模に合併した自治体が困っています。これをどうしようかというとき、どうしてそれを合併のときにきちんと調べておかなかったのですか、と私などは問いたい。市町村合併は企業で言うと M&A のようなものです。最近大きく論じられますが、M&A を行うとき企業は伸るか反るかという問題になります。武田薬品がアイルランドの製薬会社をとて高額な値段で買収しました。過去でいいますと、東芝がアメリカの原子力関係の会社を子会社化しました。日本郵政がオーストラリアの流通企業を買収したりしました。M&A を行うときはデューディリジェンス (Due Diligence) といって、本当に真剣かつ念入りに相手先のことを評価するものです。単なる表面上の財務諸表に出ているものだけではなくて、本当に将来負担しなければいけないようなリスクがあるのかないのか、どういう契約になっているのか、いろいろなことを徹底的に調べます。それで、顕在的なリスクだけではなく潜在的なリスクも含めて、それらをすべて承知のうえで M&A を行うのです。それをしていなくて、何だか気がつかなかったけれどもリスクが出てしまったというのが東芝のアメリカ企業買収だろうと思いますし、日本郵政によるオーストラリア企業の買収には当て外れがありました。この先、武田薬品がどうなるか、現時点ではよくわかりません。

自治体の合併もいわば M&A です。合併するかしないかを決めるときに徹底的にデューディリジェンスをやらなければいけないはずです。中心市が周辺部を抱え込んでしまったときにどれほど将来のリスクがあるのかというと、まず引き継いだ債務の支払いです。顕在化している債務のほかに潜在化している債務もありますが、それらを徹底的に調べておかなければなりません。また、各種の施設についても、将来老朽化して建て替えるときにどれだけお金がかかるか、あるいはそれをつぶせるのかどうか等といったことを徹底的に吟味していれば、今日のような老朽化施設対策は大きな問題にならなかったはずです。あったにしても小さいものです。何か降って湧いたようにこのようなことになったのは、まったくそれを吟味していなかったからです。これもそそくさと国が合併の枠組みをつくって、先ほどお話しした不安をあおって、合併するとお得だという財政上の仕組みをつくって、そこに追い込んでいきました。自治体も考えることなく、当面損が得かというレベルの議論だけで合併して、規模が大きくなって政令指定都市になった、中核市になったといった何か名誉のようなものをもらって合併してみたものの、これは大変だというのが現状ではないかと思います。ですから、何回も言いますが、そそくさと将来のことを決めるのは絶対やめなければいけません。慎重にも慎重を期してということです。この対極にあったのが平成の大合併だろうと思います。

私は当時、鳥取県の知事を務めていましたが、そのときのそそくさとして合併に追い込むようなやり方に反対して、いささか物議を醸しました。

一方で、中心市はひたすら規模拡大を目指していました。それを私は帝国主義的蚕食と表現

して批判していました。どういう意味かということ、かつてフランスやイギリスがさまざまな地域をどんどん植民地化していきましたが、冷静に考えてみて、それにどのような価値があるかということです。帝国にとってどのような価値があるかをあまり吟味しないまま、デューディリジェンスをやらないままどんどん領土的拡張をやりました。あれが帝国主義的領土拡大であり、帝国主義的蚕食です。蚕食というのは、蚕が桑をむしゃむしゃ食べていくようなイメージです。

他方で「夜逃げ」もあって、これはもう財政が大変だ、借金でどうにもならない。そこでまるで夜逃げでもするかのように合併になだれ込むということです。合併する前にスタインウェイのピアノを学校に借金で買って置いて、その支払いは全部合併後の自治体に押し付けようという所もありました。こういうことで本当にいい地域づくりができるとはとても思えないので、私は合併政策を冷ややかに、批判的に見ていました。それでもやはり、あまりにも当面の損が得かという、特に得と思われるような制度がしつらえられていましたので、鳥取県でも合併した自治体は結構ありました。今となってはどうかというのは申しません。ただ、現状を見ますと、そのとき自立の道を選んだ所のほうがきちんとした地域づくりができているような印象を受けています。

地方創生も、先ほど言いましたように、考えるいとまもなく地方創生が始まって、一番肝心の総合戦略を考えるいとまがなかったので、ある調査機関の調査によると、7割を超える自治体は何らかの形で総合戦略の策定をコンサルタントに頼んでいたようです。東京のコンサルタントが圧倒的に多いのです。自分たちの地域の問題を東京のコンサルタントに頼んで、それでうまくいくと考えるほうがおかしいと思います。頼んだ先は自分たちの地域のことを何も知りません。多少は勉強するでしょうけれども、生活実感もない、普段考えたこともない地域の課題をそういうところに委ねて、自分たちの地域の問題を考えてくださいという発想自体が私は信じられません。やはり自分たちの地域の課題は自分たちが一番痛感しているはずで、生活上の不便や将来への不安、子どもたちのことを考えたら何が不足しているか等ということは自分たちが一番わかるはずで、自分たちを抜きにしてどこかの業者に幾何かのお金を払って頼んで、それでできました、国に持っていきますという発想がやはり間違っていると私は思います。それは裏を返せば「早く持ってこい」「早く持ってこないと知らんぞ」というメッセージが強く国から発せられていましたので、その結果かもしれませんが、こういうことをやってはいけません。

そういうことを振り返りますと、やはりこれからの地域政策、地域づくりは地域が主体となって、口先だけではなくて、本当に地域や自分たちのことを真剣に考えて、というやり方に変えなければいけません。いつまでたっても国が号令を掛けて、音頭を取って自治体を従わせて、国が決めた枠組みのなかで自治体が一生懸命頑張るというやり方はもうやめたほうがいいと私は思います。

では、地域の現状はどうかということです。「地域の自治力を点検する」という観点からすると、この40年間を振り返ってみて、自治力はむしろ落ちているのではないかと私は考えています。これは私の独断と偏見による見方かもしれませんが。では、なぜそのように考えるのかというと、最近いろいろな地域や自治体をめぐる話題が報道を通じて知らされますが、その1つ1つに少し気が滅入るようなところがあります。

例えば去年（2018年）のことですが、文部科学省（文科省）から全国の教育委員会に通知が出されました。どのような通知かというと、子どもが学校に通学するときのランドセルが重すぎるという苦情が出ているということです。確かに小学校1年生や2年生が大きなランドセルを背負っているのを見ると、重たそうだなと思います。ですから、何とか工夫して、ランドセルが重すぎないようにしてあげなさいというのが文科省からの通知です。創意工夫の例がきちんと付いています。例えば夏休みの宿題を持っていくとき、1日で持ってこさせないで、2～3日に分けて持ってこさせたらどうか、学校で作った工作がかさばるときには、保護者が取りにきてもいいことにすればどうか、家に帰って自宅学習に使わない教科書は学校に置いておいてもいいことにすればどうか等、本当に懇切丁寧な創意工夫例が付いた文科省からの通知が全国に出されています。それを受けた自治体の教育委員会や学校は、私だったら反発すると思いますが、冗談ではないと言うところはありませんでした。私の近所の学校もそれを受けたからでしょう。きちんと通知を保護者に出していました。これからはこういうようにしますから、ということです。

これは何を意味するのでしょうか。ランドセルが重すぎるのは現場の問題です。そういう環境をつくったのは学校であり、教員ですが、苦情を出しているのは保護者です。子どもも苦情を出しているでしょうが、文科省に伝えるのは保護者です。「学校の現場で起きたことを保護者が国に伝える、国から指示を受けて現場が改善する」という構図です。

なぜそのようなことを自分たちで改善できないのか、どこに問題があるのかということです。いろいろ考えられます。苦情があっても学校が知らん顔というのはあるかもしれません。それよりも、学校に言っても教育委員会に言ってもどうせ無駄だろう、であれば文科省に言えという風潮が教育現場にはあるようです。もっと自分たちの地域の現場のことは自分たちで考えて、課題を処理したらどうですか。これが地方自治の原点です。地域の課題は地域で、地域の責任で処理するということです。なぜそのようなことを、いちいち国を経由して言われなければ地域の問題を片付けられないのか。少しあせんとします。

教育現場の問題でしたら他にもいろいろありまして、枚挙にいとまがありませんが、例えば今年（2019年）の1月25日、教員の働き方改革に関する中教審の答申が出されました。教員が多忙を極めていて、残業時間があまりにも多いのですが、これは部活動がある、雑務が多い等、かねがね言われていたことです。これに対して創意工夫というか、自治体で改善しましょうという答申です。言われていることは間違っていないと思いますが、それを見るとやはり私は少し気が滅

入ってしまいます。これぐらいのことはなぜ現場で実践していないのか、というようなことがいっぱい書かれているからです。なぜこのようなことを国から言われなければいけないのか、なぜ自分たちで主体的に実行できないのかということです。

例えば給食費や教材費を集金袋で教員が集めている学校がまだ多いそうです。私が子どもだった時代はどここの学校でもそうでした。いまだにそれをやっていると言うのです。教員は大変です。お金を集めて計算して、持ってこない子もいますから、親に電話をかけて「持ってこさせてください」という徴収の仕事までやるのです。昔はそうでしたが、いまは社会も変わってきていて、意図して「払わない」というような人もいるなかで、教員は大変だと思います。金額が合わないこともあります。いまの世の中は税金でもコンビニ納付できます。今年から国税もコンビニ納付が可能です。自治体の関係では、水道代も固定資産税も口座振替ができますし、口座がなくてもコンビニ納付は可能です。なぜ学校現場の給食費だけが現金で、集金袋に入れて教員が徴収しなければいけないのでしょうか。「何とかして教員の多忙を解消しなければいけない」と口では皆言っていますが、実行が全然伴っていません。

私も知り合いの教育委員に話してみました。「お宅の学校はどうなっていますか」と尋ねると、「さあ、どうなっているのでしょうかね」ということでした。その教育委員は実情を知らないし、関心もなさそうでした。別の自治体で教員上がりの教育委員に聞くと「教育効果のことを考えると、直接持ってこさせたほうがいいのです」と明治時代のようなことを言われていました。教員の負担を軽くしてあげるのが至上命題ですが、全然本気になっていません。本気になっていないから、いつまでたっても教員の多忙は解消しません。

いじめも同じだと思います。もっと本気になっていじめ対策をやろうと思ったら、例えば先生の目がなかなか届きにくいことがあるならば、先生を増やせばよいと思います。私が鳥取県知事のとき、国の基準は1クラス40人でしたが、低学年の子どもは手がかかるので、1年生、2年生は30人にして、そのために独自の教員を採用して配置しました。お金がかかりますが、本当に大切なことなら、それぐらいのことをするのが地方自治だと思います。国の基準通りにやっていますから問題ありません、というのがいまの大方の対応です。でも、大事なのは国の基準を守ることではなくて、現場の問題を解決することであるはずです。もっと自分たちの地域の問題を、自分たちの責任で解決をする自治力を取り戻さなければいけないということです。

その点では、いろいろなことが気になります。例えば最近、レオパレス21の問題²⁾があります。つまり手抜きの、杜撰な建築物です。その会社が悪いということで、損害賠償請求等がなされると思いますが、地方自治の観点で言えば、建築確認したのは誰かという問題があります。都道府県はもちろんですが、人口25万人以上の市は建築主事を置かなければなりません。最近では民間の認定団体も建築確認を行うことができますが、地方での中心は自治体、つまり市と県

2) 株式会社レオパレス21が建設した賃貸アパート/マンションについて、2019年、施工不備（界壁、外壁、天井等）が発覚し、退室（住み替え）及びそれに伴う損害賠償等が問題になった。

です。何をしていたのですかということが、私は気になります。

事前に書類審査してからゴーサインを出すのが建築確認ですが、その後工事が進行すると中間検査があって、最後は完成の段階で認証するわけです。認証したはずなのに、なぜあのようなことになったのでしょうか。私も少し聞いてみましたが、手が回らないという説明がありました。手が回らなければ杜撰な手抜きをやってもいいのか、なぜ手が回るようにしないのか、という問題なのです。

建築確認は何のために必要かというと、地域の安全のためです。もちろんそこに入居する人のために大事なのですが、建築確認が杜撰だと地域全体が危なくなります。建物がいつ倒れるかわからないのですから。したがって、建築確認は地域の安全のための行政でもあります。とても地味な、ベーシックな行政ですが、それぐらひはきちんとやらなければいけません。でも、手が回らなかったということですから、ひょっとするとレオパレス²¹のケース以外にも手抜き確認はあるかもしれません。

同情すべきは、現状では、建築が設計どおり行われているかどうかは、破壊検査を行って見なければわからない、ということです。今回は天井裏をはがしてみればわかったのですが、それも大変だということで、写真でしかやっていなかったのでしょう。破壊検査になると非現実的で、到底できることはありません。

これでは、破壊検査をするか、手抜きをするしかありません。そのうえで、自治体はこれではきちんとした建築確認行政はできませんと国や世間にはっきり言わなければいけません。それもしないまま、もう今日のような状態になっています。地域の自治力がとても落ちている1つの例だろうと思います。

つぎに「国の政策に対する免疫力の低下」についてお話しします。最近特に私は、国がいろいろな地方政策を打ち出してくるたびに、自治体があまりにも抵抗力を失っている、免疫力が低下している気がしてなりません。特に安倍政権の特徴は、1つは新自由主義的な政策がとても色濃いいということです。もう1つの特徴は、地方との関係で言うと、中央集権的な政策が色濃いいということです。これに対して、本来ならば自治体がきちんとした見識を持って抵抗しなければいけない面が多いと思いますが、その抵抗力が著しく弱まっています。その結果、新自由主義的政策が地方まで浸透してしまいます。中央集権的な政策がそのまま一直線を通してしまう危惧を持っています。

例えばどのようなことかと言いますと、TPP（環太平洋パートナーシップ）は、アメリカが抜けたので、11カ国でスタートしました。それから、EU との間で EPA（経済連携協定）がスタートしました。この種の案件でいつも日本の自治体が問題にするのは、農業との関係です。TPP でもそうですし、EPA でもヨーロッパから乳製品やワインが入ってきます。特に乳製品が日本の畜産農業に大きな影響を与えるので、それに対して緩和策や万全の対策を講じてくださいという文脈になってしまいます。

ところが、本当に自治体が地域として地域自身のことを考えた場合、TPP や EPA の影響、特に TPP の影響は農業にとどまらず、地方自治に大きく影響します。それはどういうことかという、地域の例えば独自の環境政策や衛生政策等の地域政策が TPP の共通ルールによって吹き飛ばされてしまう可能性があります。よく言われる例がたばこの規制です。これはアメリカが入らなかったで少し様子が変わりますが、アメリカが入ったとすれば、国レベルでも自治体レベルでもたばこの規制をやると、フィリップモリス社が文句を言って、それが訴訟になります。その訴訟は日本の裁判所ではなくて、TPP の問題解決のために独自に設けるアメリカ流のやり方で決着をつける争訟制度に従うことになります。それが ISDS 条項です。I は “Investor” つまり外国の投資家で、S は “State” つまり国や自治体、D は “Dispute” つまり論争、最後の S は “Settlement” つまり解決です。このような条項が適用されると、独自の政策が取りにくくなります。アメリカが抜けたので、当面問題が緩和された面もありますが、オバマ大統領のときにアメリカが参加するという前提だったときも、日本の自治体はほとんどそれに気がつかないというか、話題にならなくて、農業についてだけ問題がある、という捉え方でした。

本当に真剣に考えたら気が気ではないと思います。私が知事を務めていた当時、気になったのは、例えば自治体の指定金融機関つまりメインバンクのことで、鳥取県の場合は山陰合同銀行と決めています。例えば TPP にアメリカが入って12カ国になったとすれば、アメリカの巨大な金融機関、例えば JP モルガン・チェースが来て「うちにやらせてください」もしくは「せめて競争させてください」と言われたときに断る理由がなくなります。「いや、昔から地元の銀行を使っていますから大丈夫です。結構です」と言うのでしょうか、これからは12カ国が全部地元になるわけです。「うちも地元ですよ」とアメリカの銀行は言うわけです。「競争条件を教えてください」と言われても、競争条件等を考えたことがありません。太古の昔から山陰合同銀行にしていますから、どういう理由でどういう基準でと選定しているわけではありません。そういう問題があるわけです。こうした問題はいったいどうなるのか、気になっていましたが、ほとんど話題になりませんでした。

実はアメリカでは TPP に反対した自治体が結構あります。まだアメリカが加わるという前提だったときに、です。その典型は、アマゾン、ボーイング、スターバックス等のグローバル企業が集まっているシアトル市です。シアトル市議会は全員一致で TPP に反対しました。もっぱら自分たちの独自の地域づくりができにくくなるという理由です。

ちなみに EU との EPA では、実はその ISDS 条項がヨーロッパで問題になりました。日本政府は ISDS 条項を入れるよう迫りますが、EU はそれを待ってくれと言います。それは、日本の巨大グローバル企業によってヨーロッパの地域づくりや独自性が全部なくされてしまうおそれを抱いているからです。そこで実は、EU との EPA は ISDS 条項をペンディングにしたままスタートしています。それぐらい外国では敏感になっています。

ところが、日本は何も気にしないで、農業の問題しか考えていません。そのころある県の知事が、政府に対して「TPP に関して県民に不安がある。そこで地域にどのような影響があるかきちんと説明してほしい」という要請書を出しました。しかし、政府は都合の悪いことは言いませんから、「農業だけです。農業については万全の対策を講じますから安全ですよ」と言うに決まっています。自分たちの地域でどのような影響が出るのかは、自分たちで調べるべきです。専門家もいるわけですし、いなければ県外から呼べばよいのです。アメリカの自治体では自分たちで点検しています。例えばシアトル市議会では、連日いろいろな人から意見を聞いて、その結果、市議会は TPP に反対しました。それと比較して、日本の自治体の情けない現状は、地域の自治力もしくは国の政策に対する免疫力の低下と言ってよいと思います。

新自由主義政策のことで言いますと、皆さんはご承知かどうか知りませんが、種子法という法律が廃止されました。種子法は、米・麦・大豆等、日本の農業にとって非常に重要な品目について、きちんとした種子を都道府県が管理して保存して後世に伝える、もちろんそれには品種改良も含まれる、そういう法律でしたが、これが廃止されました。これは、そういうものは種子業者がやったらいいということで、新自由主義政策の一環だと思います。そうは言わずに規制緩和と言っていたんですが、狙いは種子業者がマーケットを広げるための基盤づくりだろうと私はにらんでいます。種子法がなくなると種子業者の独壇場になる可能性があります。本当にそれでいいのですか。そうすると例えば遺伝子組み換え大豆等が、アメリカではほとんどそうになっていますが、日本にどっと入ってきます。もう日本にはそれに対抗できる伝統の大豆の種子がありません、という話になりかねません。

種子法の廃止は決まりましたが、国会ではほとんど議論していません。私が地方選出の国会議員に話をしたところ「え、そんな話だったの。知らなかった」という人が多かったのです。県もほとんど知りませんでした。最近やっとそれに気づいて、法律が廃止されたのであれば、それに代わって種子の保存と育成の条例を独自に作るという県がいくつか出てきています。本当ならばそういうものは法律があって、国全体として貴重な遺伝資源を保存する仕組みをつくっていただければいいんですが、あっという間にそれがなくなってしまいました。本当ならば農業県がそれに対してきちんと物を言って、国会議員もそれに呼応して、「種子法廃止には反対」という声を上げなければいけなかったと思いますが、まったく無抵抗でした。知っていて無抵抗だったのか、知らなくて無抵抗だったかわかりませんが、どちらにしても問題は根深いと思います。

以上のことを踏まえて、2040年までの地方自治には何が必要かということですが、私がいま申し上げたことの裏返しです。「もっとみんなで本当に地域のことを真剣に考えましょう」「国から言われたら、それをそのまま受け取って咀嚼して、それを忠実に実行するという、これまでの自治体運営モデルはそろそろやめにしませんか」「自分たちの地域の将来像も自分たちで考えませんか」ということです。

例えば今回の圏域マネジメント、つまり圏域というものを1つの地域経営のプラットフォームにしようというのは、総務省も悪意を持って言っているわけではないと思います。ただし、国の官僚の人たちの限界、つまり民主主義から遠いことや、自分たちの独善主義、そういう欠陥がありますので、そこは批判するほかありません。問題は、そのような国の少しピントのずれた、それから民主主義から外れたようなアイデアが出てきたとき、自治体側には対抗軸として何も持ち合わせがないことです。「国の言うことは机上の空論で、地域のことがわかっていない。わが地域の2040年の将来像はこうだ」という主張が出てこないことが問題なのだと思います。

その証拠に、今回の圏域マネジメントの構想が出たとき、全国市長会会長は「まだ地方創生をやっている、その評価も出ないうちに、あまりにも時期尚早だ」と発言されたそうです。地方創生についていい評価が出るわけではないので、要するに時期尚早と言っているだけです。時期尚早というのはまったくパンチがありません。これは自分たち自身で何も考えていないので、きちんと反論することもできず、取り敢えずそう言うしかなかったということでしょうか。全国町村会会長は「決して上からの押し付けにならないように」という懸念を示されました。では、押し付けでなければいいのか、とつい言ってしまいそうです。これも対抗軸としての自らのイメージ形成ができていません。

「それはおかしい、自分たちは自分たちでやります」「国がそのような枠組みを設けなくても、必要ならば自分たちで合併もするし、圏域単位で連携もするし、県と連携して県のお手伝いも願うし、自分たちでやりますから大きなお世話です」というだけの反発力がありません。私は、地域の自治体が自分の問題として、国から言われるのではなく、率先して自分たちの地域の将来像を考える姿勢と態度が必要だと思います。

では、地域単位で物事を考えるとき、どういう場ないし空間が必要かということですが、アメリカの自治体運営を見ると、その場は議会です。住民の皆さんの課題提起を受け、それに対する意見を戦わせる、意見を集約する、合意形成をする場が、アメリカの場合は“City Council”つまり自治体議会なのです。そこでは毎回公聴会を開きます。日本のように5人選んでというような公聴会ではなく、話したい人は誰でもいいということで、“Public Comment” “Public Hearing” “Public Testimony”と名前はそれぞれ違いますが、そういう場を必ず設けています。そこでいろいろな問題提起があって、それを自治体の議会が吸収して、そのなかから政策課題が形成されていきます。その決定過程でも賛否いろいろな意見が住民から出てくる場が設けられています。私は、日本でも、地域の人たちが地域のことを真剣に考える場合、必ず地域の課題を集約して議論が行われる場が必要だと思います。

いま日本で公聴といえば、首長部局の専売特許のようになっています。「意見は審議会で聞

3) 「文化審議会著作権分科会報告書」(2019年2月13日。http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka-shingikai/chosakuken/pdf/r1390054_02.pdf [2019年7月27日閲覧]) において、「ダウンロード違

きました」と言っても、当てにはなりません。今回の文化庁の著作権に関する審議会³⁾で行われたことは実にいいかげんで、賛成した人の意見は4つに分けて、まるで4人の意見のように散りばめて、反対した人の意見は何人分もまとめて小さくしたことが新聞に出ていました。議会の意見集約を首長部局が行うと、同じような捏造が出てきかねませんが、議会であればオープンに行えるので様相が変わってくると思います。公聴は議会がやるべきだ、つまりみんなの前でオープンにやるべきだ、というのが私の考え方です。

議会改革はいろいろとやられていますが、本質から外れた改革が多いのではないかと、というのが私の見立てです。改革の一番のポイントは、議会を先ほど言った課題集約と合意形成の場にすることです。地域に出向いて議会報告会を行っているところもありますが、むしろ議場で住民の意見を聞いたらよいと思います。審議の過程で「この議案について意見のある人は言ってください」という場をつくること、住民が意見を言える機会を設けることが、これからの議会改革の一番のポイントではないか、ぜひそういう議会になってもらいたいと思います。

最近は地方議員のなり手不足という問題もありますが、地域のことを真剣に考えれば、議会がなくなったら大変なはずですよ。恐らく子どもの通っている学校がなくなるといったら大騒ぎになると思います。「議員のなり手がなくなって議会が成立しないかもしれない」といってもしらーっとしているというのは、地域の力が落ちている証拠だと思います。どうやってなり手を確保するかというときに、定数を減らしてつじつまを合わせようというのがいままでのやり方です。それから、年金を復活したらいいのではないかという話もあります。でも、そういうことではないと思います。

いまやっている議会は、モデルがすごく古いのです。これは水田農耕社会に対応した議会運営です。年4回、農閑期に開催しています。田植えが終わって6月議会、水田の草取りが終わって9月議会、収穫つまり稲刈りと出荷が終わって12月議会、旧正月の諸行事が終わって2月議会、つまり農閑期に開きますから専業農家を当てにできたわけです。専業農家ですから報酬

法化の対象範囲」を大幅に拡大することが提言された。それをうけて、文化庁は自由民主党文部科学部会・知的財産戦略調査会合同会議（2019年2月22日）において議論の概要を報告したが、そのなかで「対象拡大に慎重な」3名の意見及び「対象拡大に積極的な」7名の意見を紹介した。しかし、明治大学知的財産法政策研究所の部会資料検証ワーキンググループによる検証結果（2019年3月3日発表。<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~ip/20190303kensyou2.pdf> [2019年7月27日閲覧]）では、文化庁による意見紹介は、4名の慎重派委員の意見そのものを省略する、2名の慎重派委員の主張の重要部分を省略する、慎重派の委員2名の意見の一部だけを切り取り積極派であるかのように誤導する、積極派の人数を「水増し」する等の処理を行っており、「実際には無限定な対象拡大に積極的な意見は少数派であるにもかかわらず、これが多数派であったような誤解を誘っている」、とくにについては「積極拡大派の学者委員1名の意見を4つに分けて紹介し、あたかも4名の積極派委員がいたかのように見せかけている」とされた。また、記事としては、朝日新聞デジタル「「賛成意見を水増し」DL違法化、専門家が文化庁を批判」（2019年3月4日。<https://www.asahi.com/articles/ASM3351BKM33UCVL007.html> [2019年7月27日閲覧]）等がある。

も低くていい、じっくり朝10時から夕方5時までやっても農閑期ですから対応できます。いまの勤め人社会でこのような年4回の定例会方式はもう無理ですから、議員のなり手がいないのは当たり前です。

ですから、議会運営モデルをがらっと変えて、勤め人が参加できるような議会にしなければいけません。地域のことを真剣に考えたらそうなると思います。そのために通年制議会の枠組みをもうつくっています。私が総務大臣のときにその枠組みを考えて、私が辞めた後ですが、地方自治法の改正が行われて、いまは通年議会が可能になっています。なっているけれども、本当の通年議会をやっている所はまだないようです。形ばかり通年議会と言っていますが、やはり年4回やっている所がいくつかあります。

そろそろ本当に、地域の将来、地域のことを真剣にみんなが考えて、自治力を回復することが2040年までの課題だと思います。ご清聴ありがとうございました。(拍手)

池上 片山先生、大変ありがとうございました。国で掲げている、議論されている圏域行政の考え方、それに対して自治体はどう考え行動すべきか、そこから始まって最後は議会の重要性、その運営の在り方について貴重な問題提起をいただきました。

[第2部 パネルディスカッション]

池上 それではパネルディスカッションを始めます。まずメンバーをご紹介します。私に近い側から、中央大学教授の宮本太郎さん、島根県邑南町長おおなんちょうの石橋良治さん、西南学院大学教授の勢一智子さん、そして司会は朝日新聞論説委員の坪井ゆづるさんです。

では、ここからは坪井さんをお願いします。

坪井 ゆづる(司会者。朝日新聞論説委員)

よろしくお願いします。今日は2040年問題について片山先生にお話しただいて、いろいろ刺激を受けましたので、話したいことが新たに加わっているかもしれませんが、まず「2040年のことをどう考えるか」という質問に答える形でプレゼンテーションを10分から15分ずつしてください、という段取りになっていますので、最初に3人にそれぞれお話をさせていただきます。それを聞いたうえでの感想も含めて議論できればと思います。

最初に勢一さんからお願いします。

<パネリスト報告>

勢一 智子(西南学院大学法学部教授。第32次地方制度調査会委員)

あらためまして、こんにちは、西南学院大学の勢一です。本日、私に課せられたミッション

は、地方制度調査会（地制調）についての話題提供です。現在まさに地方制度の調査をする会議になっていまして、先ほど片山先生からご指摘のあった圏域ユニットの議論等にはまだたどり着いていないのが現状です。今日はその点も含めて話題提供をさせていただければと思います。まず地制調がいまどのような議論状況にあるか、つぎに地方行政をめぐる政策動向との関係性、そして最後に「2040年の自治をどう見るか」について私個人の見解としての課題に若干触れます。

まず第32次地制調の議論状況ですが、地制調は、昨年7月に諮問を受けました。諮問には2040年というキーワードがありますが、もちろんそれは人口減少で高齢者人口がピークになるタイミングということです。これを乗り越える方策として、圏域における連携の体制、併せて公・共・私のベストミックス、このような形で方策になるような仕組みを考えるというのがミッションです。

冒頭若干触れましたけれども、いまどのような議論が行われているのでしょうか。私は第31次の地制調にも加わっていましたが、そのときと違う議論状況を指摘するとすれば、まず1つ目は2040年問題という問題提起を受けている点です。これは先ほどもご紹介がありましたが、自治体戦略2040構想研究会の報告書が議論のたたき台にありまして、それを受けて検討しています。そのため、実態分析型の課題検討をまず行わなければいけない形になりました。制度の仕組みや在り方を議論するという地制調に求められる役割の前に、まず現状がどうなっているのかという分析からスタートします。これを実はいま行っているところです。

その現状分析の範囲、対象ですが、地方行政体制だけを見ればいいというものではありません。2つ目として、現在の地方自治をめぐる問題状況、課題状況はあらゆる政策分野に及んでいますので、全分野を対象にしています。単に地方行政の問題を行政の体制として考えるというのではなくて、あらゆる政策分野における地方の課題、どこにどのような問題が出てきているのかを拾うという形で、論点整理がいま進められています。

それに加えて、3つ目として、現地調査を実施しています。2月から3月にかけては主にこれをやっています。現時点で全国9ブロック、この後1つ追加の予定があると伺っていますが、各地域の自治の現場に委員が直接ヒアリングに出向くという現地調査です⁴⁾。会長、副会長、小委員会委員長をはじめすべての委員が手分けをして全国に行っています。従来とは異なるアプローチのなかで議論を行っています。

現在、専門小委員会でこれまでにピックアップされてきた2040年にかけての地域の変化等、課題にどのようなものがあるのか、そして、それに対応するための視点としてどのようなものを挙げることができるのか、これまでのヒアリングや現地調査で挙げたものを取りあえず図

4) 本報告に記した現地調査の実施地域（ブロック）数は、公開セミナー開催日（2019年3月9日）時点で予定されていた数値である。

にまとめて、毎回更新してリアルタイムで公表しています。その資料は地制調のホームページに掲載されていますので⁵⁾、アクセスしていただければと思います。

これだけ幅広い分野に対して、地方自治に限定せずに議論をしているのが地制調の現状です。これを受けて、どのような方策があり得るのか、制度として何が必要なのかを考えなければなりません。そういう点ではこれからが大変です。

では、地制調の議論の方向性を考えるために、これまでの地方行政をめぐる政策動向について話題提供させていただきます。人口減少対策としていま行われている政策の大きな柱として、地方創生、広域連携、地方分権の3つが挙げられると思います。この3つを車輪にして将来に向かって前進するというので、トライシクルと呼んでおきます。

これら3つの分野に共通する特徴は、あらゆる政策分野を対象に取り組みをしようとしていることです。人口減少対策はどこかの分野が頑張れば済むという話ではなくて、地方行政全般の課題ですので、あらゆる分野が地域のために変わっていかなければいけません。対策の特徴は現場主義です。

地方創生について、先ほど地方総合戦略の作り方に問題点があるのご指摘がありましたが、地域が地域のことを考えて何をすべきかを決めていくのが原則で、現場主義で作るものになります。併せて単に思いや希望を形にするだけではなく、実際のデータをきちんと集めて、それを基に何をどのようにすべきかを考えていきます。将来人口推計を見ながら決めていくことも含めて、エビデンス (evidence) が重要になります。それに加えて多様性の尊重も共通点です。確かに国主導の下で行われた部分は大きいですが、各地域が同じことをすれば良くなるというものでは決してありません。地方創生にはありとあらゆる政策分野が登場しますが、むしろ各地域が違うことをやれるような体制が重要で、そのような枠組みを尊重するのは現場主義ともつながっていくと思います。

広域連携も現場主義で進んでいるところですが、特に最近の大きな動きで注目されているのが連携中枢都市圏の取り組みです。現在28圏域⁶⁾ありますが、それぞれの圏域で何をやるかということが問題です。経済成長のけん引、都市機能の集積、生活機能関連サービスの向上等に取り組むためには、ありとあらゆる政策分野、全部局を動員しなければできません。

最後に地方分権です。このところ地方分権は非常に低調で、やっているのかいないのかわからないと思われている方も多いかと思いますが、従来の委員会方式から変わりまして、現在は

5) 地方制度調査会ウェブサイト (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html) に掲載されている専門小委員会 (各回) の「会議資料」を参照されたい。

6) 本報告に記した圏域数は、公開セミナー開催日 (2019年3月9日) 時点の数値である。2019年4月1日現在、304市町村からなる32圏域が連携中枢都市圏ビジョンを策定・公表している。より詳しくは、総務省ウェブサイト「連携中枢都市圏構想」 (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/ [2019年8月12日閲覧]) を参照されたい。

提案募集方式で分権が進んでいます。平成26年度（2014年度）に提案募集方式が始まり、これから6年目に入るところです。過去5年間の提案募集の仕組みで、自治体からの提案は国の制度や法律だけに限らず、政令やマニュアル等も含みますが、2,000件を超える提案があって、そのうち1,000件以上が実現しています。実はこのなかに先ほど話題に上がりました給食費のコンビニ納付も入っています。平成29年度（2017年度）の提案募集で自治体から声が上がリ、いまはコンビニ納付できるようになりました。

自治体が「この権限を自治体に移譲すべきだ」「この基準を自治体が自由に決めることができるようにすべきだ」と提案して、それを実現しており、かなり幅広い分野がターゲットになっています。ですから、いまトライシクルと言いましたが、地方創生、広域連携、そして地方分権の分野で各地域が自分たちのオリジナリティーを出して頑張れるような動きが、少なくともここ4～5年でかなり強まってきたことになろうかと思います。

最後に2040年への課題ということで、私は2点ほど指摘させていただきたいと思います。自治体が現場主義によって多様に活躍できるようにしなければいけないと言ったとき、1つ大きな課題は法制度の点です。地域の多様性を生かすような法制度に本当になっているのかどうかということです。地制調は行政の地方制度を検討するのがミッションですが、地方自治法を変えただけでは、実は地域の生活は豊かになりません。地方行政が実際に使う各分野の制度、つまり福祉の制度、教育の制度、環境保護の制度、土地利用の制度、そこに立っているそれぞれの法律が、自治体が自由に活用できるようになっているのかどうかという部分の検証が必要かと思います。そういう点では、法律の根本が地方分権標準型の法体系に移らなければいけないということになります。

もう1つの課題は、では、そのような方向に進んで、法制度としては自治体が自由に条例で決めていいと委ねたときに、本当に各地でその法律の仕組みを生かした運用ができるかどうかです。こちらは運用上の課題になります。確かに自由に決められるというのは非常に耳障りがいいわけですが、では実際に自由に決めるとなるとどうやって決めるのかということです。国と同じ基準を持ってくる場合には、「国でこう決まっていますから」と言えば一応の説明ができました。しかし、自分たちで決めるとなると、なぜこの基準にするのか、その理由付けを自治体がきちんと考えて示さなければいけません。実は結構手間が掛かる作業になります。

先ほどの地方分権の提案募集で1,000件を超える提案が実現していると言いました。では、自由になった分、それを各地域の自治体がきちんと使えるのかどうかです。分権もそうですし、他の制度もそうですが、これまで国がやってきたものを自治体に権限を移したから、ではすぐに活用できますかという、知識も経験もないわけですから、各地域で相応の努力をしなければいけません。

さらに、人口減少に対応するためには、例えば、公共施設については現状を縮小するような厳しい決断をしなければいけません。こういうときに本当に地域で考えてつらい決断ができる、

そういう準備ができていますでしょうか。先ほど片山先生は、地域を考えるプラットフォームとして議会が重要だというご指摘をされました。まさにご指摘のとおりだと思います。議会は非常に重要ですが、では住民はきちんと議会を維持しているのでしょうか。4月に統一地方選挙が控えていますが⁷⁾、直近の統一地方選挙の道府県議会の議員選挙、市区町村議会の議員選挙は、投票率いずれも50%を大きく切っています。昭和26年にはどちらも8割、9割の投票率があったことを考えると、やはり地域の住民がもっとしっかり考えなければいけないということになるかと思います。この点、片山先生のご指摘に強く賛同しているところです。

私は大学で行政法を担当してしまして、私のゼミ生のうちかなりたくさんの人たちが地方公務員になります。非常にうれしいことで、頼もしいです。しかし、2040年は、いま二十歳ぐらいの人たちが本当に活躍できるような社会になっているだろうかと考えますと、いまの状況ではかなり不安というのが本音のところになります。2040年を考えることは、私もいまを考えることだと思ひまして、やはりいま変えなければ2040年には間に合わないと思っているので、喫緊の課題だと思っています。

私からは以上です。ありがとうございました。(拍手)

坪井 ありがとうございました。1つ確認します。自治体の提案が1,000件を超えて実現していることは、分権は地域の側から声を上げれば実現できるようになっていることを意味する、という解釈でよろしいですか。

勢一 はい。国が「これを分権するのが望ましい」と言ったのではなく、自治体の側が「これが必要だ」として提案した成果が出ているので、分権は進んでいるという趣旨です。

坪井 わかりました。では石橋さん、よろしくお願いします。

石橋 良治（島根県邑南町長・全国町村会副会長）

皆さん、こんにち。島根県邑南町⁸⁾の町長を務めている石橋と申します。先ほど片山先生からいろいろお話を聞きましたけれども、まったくそうだと思いました。微力ではありますが、私は片山先生がおっしゃったことを実践している町だと、勝手に思いながら聞いていました。「小さな町の大きな挑戦」という趣旨で、その中身をご紹介します。

現実に2040年問題を考えると、邑南町の場合は既に高齢化のピークは過ぎてしまして、むしろ下がっていくということと、最近の調査では邑南町2040年では0歳から14歳の年少人口は増えてくるという結果が出ているわけです。したがって、勝手に総務省は研究会のようなことを言うな、という思いが実はあります。

7) 2019年の統一地方選挙は、4月7日（道府県知事選挙、指定都市市長選挙、道府県議会議員選挙、指定都市議会議員選挙）と4月21日（市区町村長選挙、市区町村議会議員選挙）に執行された。

8) 島根県邑南町のウェブサイト (<https://www.town.ohnan.lg.jp/>) を参照されたい。

邑南町は合併している町でして、いまは15年目です。私が初代の町長ということですが、つぎの3つのキーワードでまちづくりをやっています。「持続可能」はその名の通り、「誇り」とはプライドです。「幸せ」というのはやはり誰もが自己実現できる、このようなまちづくりをしようではないかということです。

邑南町の内容です。島根県は東西が長く、その中間の中山間地域で、広島には逆に1時間半ぐらいで行けます。問題は高齢化率で43.7%です。これがいま大体ピークが来ています。これからそれが下がっていくのではないかと思います。人口は1万1,000人を若干切っています。

最初、邑南町（おおなんちょう）という町名がなかなか読みにくいということで、日本経済新聞で西日本の大関という番付が付けられました。これはいかんということで、知名度アップのためにイメージソングをさだまさしさんに作ってもらいました。「さくらほろほろ」という歌です。全国にアピールすることが誇りにつながるという取り組みです。

国立社会保障・人口問題研究所（社人研）は、国勢調査が終わった段階で推計を行っています。直近の2015年について、社人研の推計は1万1,031人でしたが、実数は1万1,101人であり、推計を上回っています。これはその5年ぐらい前から人口減少対策を始めたことが効いているのかと思います。

私が町長になって最初の思いは、とにかく住民が主役ですから、まちづくり基本条例を作ったことと、女性と子どもを大事にしていくことでした。

まず、住民が主役のまちづくりという場合、基本は公民館です。12の公民館エリアを地区として、そのなかに自治会を結成して、地区が主体となってまちづくりをやってきたということです。12公民館とも館長以下3名体制で、そのうち常勤の役場職員もそれぞれ1名配置しています。

もう1つの女性と子どもの命については、その当時ワーキングプアの増加、女性と子どもの貧困の問題も結構新聞をにぎわしていましたので、とにかくそういうことが邑南町ではあってはならないと決意しました。そこで、産婦人科医師がずっと不在が続いていましたので、私どもの町に産婦人科医師を招いたりしました。それから、当時国もやっていなかった妊婦健診も16回まで無料にする等、「日本一の母子保健事業」を掲げました。

平成22年（2010年）国勢調査の頃は、人口が毎年200人ぐらい減っていたので、これはいかんということで平成23年（2011年）から、「攻めと守りの定住プロジェクト」を打ち出しています。そのうち「攻め」は、いわゆる地域おこし協力隊を活用しながら、邑南町ならではの食材を生かした「A級グルメ構想」です。都市の若い方々がそこに参画をしています。もう1つの「守り」では、安心して子育てができる環境ということで、「日本一の子育て村」を目指して、徹底した移住者ケアをやっていました。そのようなことで、総務大臣賞をいくつかいただいています。テレビにもいろいろ出演して、PRしていただきました。

合併してから「ビレッジプライド」つまり邑南町のいいところは何だろうかと町民の方にア

ンケートをとったところ、やはり食べ物がおいしいと、こだわって作っているという評価が非常に多かったのです。やはりそこに目をつけていくことになりますが、農林商工等連携ビジョンを全国で初めて作って、邑南町のこだわりのある食材を使った「A級グルメ構想」を立てて、定住対策も含めて産業振興を進めたのです。邑南町直営のイタリアンレストランをつくって、そこに地域おこし協力隊を募集して「耕すシェフ」として頑張ってもらいました。あるいは「食の学校」「農の学校」をつくり、高校とコラボする等、いろいろやってきました。

大商いはできませんが、小商いをいろいろつくって、あくまでも「食と農によるピレジブライド」を醸成しながら「地域でお金が回る」ことを目指しています。最近はそのような起業家がどんどん出ていまして、日本政策金融公庫と連携しながら、起業家が生まれている状況です。平成28年（2016年）からの5年間の目標は起業数10件でしたが、既に（2018年までに）25件の起業家が生まれています。それから、東京にも邑南町のPRセンターを持って、販売も行っています。やる気のある若者が邑南町には結構いるということです。また昨年（2018年）、「A級グルメ」運動が全国に知れ渡って、5つの自治体が連合体をつくってそれぞれ共有しながら全国発信する「にっぽんA級グルメのまち連合」を設立しました。

一方の「守り」ですが、これはさまざまな「日本一の子育て村」関係の方策を考えながら、目標をつくってやっています。最近では庁舎内に邑南町の木を使ったキッズスペースを作ったり、あるいはフィンランドのネウボラ（neuvola）という出産・子ども支援制度を参考にしながら、ワンストップで子育ての相談に乗ったりしているところです。

最初に行ったのは子育ての負担軽減です。中学校卒業まで医療費を無料にして、保育所の保育料は第2子以降無条件に無料にしました。これはようやく国の政策が追いついてきたというのが現状です。

また、何より大事なのは「身近で安心な医療体制」です。邑南町にある公立邑智病院は24時間救急受付を行っており、ドクターヘリも飛んできます。先ほど言ったように、産婦人科の先生も小児科の先生も常勤で、併せて10名の常勤医師のお陰で7年連続黒字です。公立病院では珍しいと思います。

それから待機児童について。町には保育所が9つありますが、待機児童は1人もいません。9つある保育所は、入所者数はいろいろですが、しっかりと守っていきます。統廃合は行いません。地域の学校ということで、ここでしっかりふるさと教育を行います。

要するに私の思いは、人材育成とは志を持った人材を育てることであり、その志とは「いずれはふるさとに帰って、ふるさとのために役に立ちたい」ということです。言い忘れましたが、町には中学校が3つ、小学校が8つありますが、最初から統廃合はしないと宣言しています。安心して「地域で子育て」をやっているということです。しっかりコーディネートして、子育ての経済的負担もしっかりケアしていきます。

いま、2020年の東京オリンピック・パラリンピックに湧いていますが、邑南町はホストタウ

ンに指定され、相手国をフィンランドに絞って交渉してまいりました。最近もフィンランドに行ってプレゼンを行いました。パラリンピックのゴールボールという競技について誘致活動を行ってきたところ、昨年の秋、フィンランドが事前合宿に来ることが決定しました。

そういうことをやってきたところ、だんだん人口減少が鈍化してきました。社会動態をみると、3年連続社会増⁹⁾になっています。

私が一番いいと思うのは、邑南町では若い女性が増えていることです。増田寛也さんの例の「地方消滅」論¹⁰⁾は、若い女性が半数以下になるので消滅するという話ですが、邑南町はまったくそうではなくて、若い女性が増えているところが特色だと思っています。若い女性が増えているために子どもたちも増えているという数字です。おかげで合計特殊出生率も2015年が2.46、2017年が2.61で、過去5年間平均でも2.08を超えているので、少子化対策は当面はできているかと思っています。

地方創生については、2060年でも人口1万人を超えた形でキープしようという大目標を立てて、頑張っています。片山先生がおっしゃっていたように「地域の課題は地域で考える」、これが地方創生だと私は思っていましたので、7割がコンサルタントに委託という話を聞いてびっくりしました。うちはそうではなくて、地域で地域の戦略を練ってもらっています。普通なら市や町の総合戦略をいきなり作ってしまいますが、邑南町は12地区ありますので、地区ごとに総合戦略をまず地域の方で考えて作ってもらっています。これをいま実行してもらっています。

最初は、自分たちの地域は放っておけばこのような状況で非常に厳しい、という分析をしてもらいます。けれども、20歳代の夫婦等、若い方々を中心に毎年何名入ってくれば、将来でもこのような形で未来が見える、ということをもっと知ってもらいます。そういったことを全12地区で分析して、わがことのようにまず思ってもらい、それで何をすればいいのかをいまやっているわけです。12地区がそれぞれの戦略を立てて人口減少対策に頑張っている状況です。お互いに取り組みをPRしようということでフェイスブックやホームページで情報発信しています。平成31年度（2019年度）が最終年度ですが、その後も続けて頑張っていきたいということです。

その取り組みのなかで、社人研が発表した邑南町の将来推計人口をみると、2040年までのどの年をとっても、平成30年（2018年）の推計は5年前の推計よりも増えています。状態が良くなっているのはそういうことなのだろうと思っています。

最後ですが、関係人口ということがいま盛んに言われていますが、そういうことにも取り組んでいます。その事例ですが、広島県と島根県にまたがるJR 三江線が昨年（2018年）4月1日、廃止になりました。残念でしたが、それでくじけてはならないということで、いま、私ど

9) 「転入者数 - 転出者数」がプラスであれば社会増、マイナスであれば社会減と言われる。

10) 増田寛也編『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』（中公新書、2014年）を参照されたい。

もはJRと交渉しながら鉄道資産をどう生かそうかという計画を進めようとしています。これは地域の力だけでは限りがあるので、関係人口に着目して、総務省の補助もいただきながら取り組んでいるところです。

具体的には、トロッキ列車の実証実験を行い、また「天空の駅」と称する日本一高い宇都井駅を「INAKA イルミ」と呼んでライトアップするイベントも継続しました。その結果、これはいけるということがわかったので、つい最近方針を出しました。邑南町は三江線の駅舎とトンネルを無償でJRからいただきます。将来、いざというときに解体という問題がありますから、解体に見合うお金はJRが出すと言ってくれていますので、それをいただいてしっかり担保することで、町の資産としてそれらを活用して、鉄道公園としての運営は地元のNPOがやります。ただし、NPOの方だけでは大変なので、いま100名いらっしゃる関係人口の方々が無償で、その実際の運営にも携わっていくというスキームができつつあるところです¹¹⁾。

最後になりますが、関係人口もどんどん増やしなが、地域を盛り上げて、少しでも周辺の方々も元気になってもらいなが、好循環していこうというのが邑南町の取り組みです。一生懸命地域のことは地域で頑張っていますので、あまり国のほうは心配なさらないようにしていただけたらというのが私の思いです。以上です。(拍手)

坪井 ありがとうございます。大変なアイデアマンとお見受けしましたが、もともと石橋さんは何をされていた方ですか。

石橋 私は大学を卒業して「日立運輸東京モノレール(現・日立物流)」に就職しました。そこで10年間務めてからふるさに帰って、町議会議員が2期、県議会議員が2期、それからいまは町長が4期目ということで、そういえば地方自治は結構長いかと思います。決してアイデアマンではありません。職員がいろいろ考えてくれているので、私はそれを一生懸命あおっているだけの話です。

坪井 ありがとうございます。続きまして、宮本さん、お願いします。

宮本 太郎(中央大学法学部教授)

こんにちは。中央大学の宮本と申します。日本自治学会にお邪魔するのは初めてでして、本来は社会保障政策や福祉政治等の分野が専門です。

今日は「2040年へ向けた地域共生社会ビジョンとまちづくり」についてお話ししますが、既

11) 2019年6月18日、邑南町とJR西日本は、宇都井駅・口羽駅・江平駅及びその周辺の鉄道資産(駅舎、トンネル、線路、橋)を、同年7月1日付けでJR西日本から邑南町へ無償譲渡する契約を締結した。(山陰中央新報ウェブサイト掲載記事「「天空の駅」邑南町へ譲渡 旧三江線資産 JR西と契約」2019年6月19日付け。 <https://www.sanin-chuo.co.jp/www/contents/1560908828480/index.html> [2019年7月28日閲覧] による。)

にこれまでの議論に大変刺激を受けています。片山先生からは、自治体戦略にまで危機感をあおり立てているのではないだろうかというお話がありましたが、いまの邑南町長のお話を聞くと「2040年恐るに足りず」という気もしてきます。しかし、邑南町の場合は現役世代をきちんと支えきっています。私は、厚生労働省（厚労省）では生活困窮者自立支援の部会に携わっていますが、邑南町はそこにもベストプラクティスとして来ていただきたいいわばモデル自治体です。

人々が暮らしていけるかどうか、危機かどうかの分かれ目になると思います。住宅については、野村総研が2040年に空き家率40%になると言っていますが、要するに余っているわけです。働く場についても、いまから1,700万人現役世代が減っていきますから、人手不足極まれりというところで、仕事はあるわけです。そういう意味ではみんなが暮らしていくことができるはずですが、空き家が余っているのに住まいを確保できない人たちが増えていきます、中小企業は人手不足で悲鳴を上げているのに、働きたくても働けない人たちが増えていく、こういう状況が放置されていった挙げ句、人々が暮らしていくことが極めて困難になるという意味での危機は深まり、広がっていくのではないかと思います。これがまず議論の1つです。

その場合、圏域単位での行政のスタンダード化は、2040年戦略構想の1つのポイントだと思います。行政資源を効率的に活用する、つまりこれまでは自治体単位で産業・福祉・教育等を全部ワンセットで提供してきたけれども、それがもうできないから圏域で、という場合、連携中枢都市圏のような枠になるのかもしれませんが。そこでワンセットとして資源を共同利用する、あるいは、市町村でもし足りなかったら県の資源を使ってくださいという、二層制の柔軟化が求められる、つまり行政資源が足りないところに危機を見いだしていくのか。それとも人々が暮らしていけないところに危機を見いだしていくのか。その違いは非常に大きいと思います。私は、行政資源の配分は、いわば従属変数なのであって、人々が暮らしていけるかどうかを2040年に照らして考えてみる必要があると思います。

私は2040年を3つの視点で考えています。世代間の不均衡、地域間の不均衡、財源と支出の不均衡、この3つが極大化することです。

世代間の不均衡から言えば、現役世代と高齢世代を「支える」側と「支えられる」側の二分法で捉えること自体が間違いです。どの人口が増えるかというよりも、邑南町がやっているように「元気人口」を増やすことがポイントだと思います。ただ、二分法の延長で考えていくと、「支えられる」側として、例えば2040年には、未婚、離別の単身高齢女性の半分近くは、年金所得が生活保護の受給水準以下になっていきます。「支える」側のなかでも、女性は最初のお子さんを産むときに47%ぐらいが仕事を辞めてしまっているのです、2040年には現役世代と高齢世代の比率が1.5対1になるというけれども、それは頭数だけの話で、実態としては0.5対1あるいは0.3対1、つまり「肩車」というよりは「重量挙げ」に近い状況になっていくということです。

地域間の不均衡の極大化は、私は漏斗^{ろうと}だと言っています。邑南町はいま若い女性も子どもも増えていると言われました。これはやればできます。けれども、一般的に言うならば、地方は高齢世代も減っていくし、現役世代はそれを上回る勢いで減っていきます。東京では2040年の人口は、むしろ社会増の影響で増えるわけです。これは漏斗を横から見て「上（地方）から水（若年層）が流れて来るために、下（東京）にたまる水量が増えたように見えるが、実は底が抜けている」という状態です。東京にやってくる若い世代の多くは、200万円台半ばぐらいの所得であって、結婚もできません。仮に結婚して子どもができたとしても、東京は子どもを育てることに最もお金がかかるまちであって、2040年の東京は高齢世代の高齢化が進んでいって85歳以上人口が3割くらいになります。そういう意味では、地方も東京もそれぞれ違った意味で支え合いが難しくなっていくわけです。

それから、財源と支出の不均衡です。厚労省等は経済財政諮問会議（2018年5月21日）に、2040年の社会保障給付は190兆円だという見通しを提示しています¹²⁾。安倍政権のアベノミクスの下では、お金が足りないと騒ぐ旧来型の緊縮財政論はとられませんが、これしかお金はかからないといって棒を作ってしまう傾向があります。しかし、総務省が言うように氷河期世代がそのまま高齢化していくので、先ほどの高齢単身女性の世帯の傾向を見てもわかるように、2040年の高齢世代は大きな困難を抱えることが予想され、このままの傾向の延長で測った数字が190兆円であっても、それで済むはずがないわけです。そのように考えていくと、2040年問題とは、行政資源がどうこうというよりは、やはり家があるのに住めない、人手が足りないのに働けない、こういう生活困難が広がり深まっていくことだと思います。

これからの地域の「スポンジ化」というのは、都市計画研究者の饗庭伸さんがおっしゃっていることだと思いますが、総務省もそれに乗っかっています。都市はスプロール的に発展して、同心円的に発展していきますが、スポンジ的に縮小します。つまり、外縁部はそのまま、中心部が穴ぼこだらけになっていくわけです。そうなると確かに住む所、働く所として、空間的・機能的な連結が非常に困難になっていきます。

所得保障としての年金も、マクロ経済スライドが入っていくと、2040年には基礎年金の給付が3割減になるといわれています。それから、高齢世帯の4割が単独世帯になっていくことを考えれば、現状の延長で見えていくと、就労アクセスを含む生活インフラ、居住、福祉ケアが「スポンジ化」のなかで空間的・機能的に分断されていきます。孤立と困窮が広がるだろうということです。これこそが、2040年問題を考える場合、強く意識しなければいけない危機だと思います。繰り返しになりますが、行政資源の配置はそれに対する従属変数として位置付けられなければいけません。

12) 内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」（経済財政諮問会議【2018年5月21日】資料4-1）17ページ。（https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0521/shiryo_04-1.pdf【2019年10月24日閲覧】）

その場合、では何が処方箋になっていくのかということです。まず私の観点からするならば、地域共生社会というのが——決して厚労省の受け売りをしたくてここに来ているわけではありませんが——厚労省がいま掲げているビジョンです。私から見ればずっと主張してきた包摂型の福祉ケアです。人々をただ保護するのではなくて、元気にする福祉ケアを体現していく理念として地域共生社会という言葉も使ってくれているようなので、とりあえずそこに乗っかります。

要するに、これまでの自治体は、かなりいろいろな生き難さを抱えた人でも、みんなが働ける条件をつくってきたわけです。先ほど片山先生が地方債を出して公共事業や地方単独事業をやりまくったというお話をされましたけれども、これはまだ人々の雇用を生み出すという機能を担っていたわけですから。これまでは、いろいろな人が働ける条件を確保してきたからこそ、福祉ケアそのものは縦割りで働けない人を保護することを目的としていました。働けない人を保護するわけですから、地域住民があいつは本当に働けないのかという疑問を持ちます。それに対して縦割りの制度で、この人は障害者福祉の制度で障害者手帳を出します、何等級の障害者年金を出します、この人は高齢者の制度で要介護度3です、等と認定しました。

それに対して、これからは「元気にする福祉」にしていく必要があります。先ほど石橋町長が1つのモデルを示してくださいました。「元気にする福祉」というのは、「保護する福祉」と全然違ってきます。人々が元気になれない理由には、家のこと、勤め先のこと、子どもたちのことと、いろいろあるわけですから、それに対して包括的に対応していかなければいけません。要するに、縦割りを超えなければいけないということです。「保護する福祉」は言ってみればまちの隅っこの施設でも良かったわけですが、「元気にする福祉」は住む場所、働く場所、そうしたまちの機能と空間的に連携していかなければいけません。つまり「元気にする福祉」はまちづくりでなければならないということです。

そのことを考えると、2040年の1つの傾向として地域の「スポンジ化」が進んで、福祉ケア、居住、就労、交通を含む生活インフラが空間的・機能的にばらけていってしまうことに対して、何か手を打たなければいけません。そのときに先ほどの「圏域単位の行政のスタンダード化」というところから入るのではなく、人口減少のトレンドをそれはそれとして引き受けたうえで誰もが生活できるようにしていくためには、「コンパクト+ネットワーク」という発想が必要だと思います。

各自治体の立地適正化計画では「コンパクト+ネットワーク」づくりが進んでいます。要するに居住と就労を含む生活インフラ等を「お団子」として丸めていく、そして人々が生活できる環境を整えていくことが不可欠になると思います。それが「元気人口」の拡大に結びつきます。「圏域単位の行政のスタンダード化」を先行させるのではなくて、機能的・空間的な連携を実現することが大事です。つまり行政資源の都合で考える「上から目線」ではなく、いわば「下から目線」といいですか、生活感と可能性を積み上げていくことこそが大事だと思っています。

「元気にする福祉」をやっていくためには、縦割りを超えることが大事です。要するに、子ども・障害・生活保護・高齢者等に「横串」を刺して、社会参加や就労を支援する。そして、一般就労が難しければユニバーサル就労というものもあります。人手不足の中小企業と話し合っ、て、一人一人のいろいろな事情を持った人、町民、市民に見合ったオーダーメイドの働き方をつくってもらいます。例えば、対人関係が苦手だとか、夕方にならないと元気が出ないという人たちがいっぱいいるわけです。他方で、地元の企業では人手が不足しています。そこをつなぐ自治体の役割も重要です。富士市は「ユニバーサル就労条例」を去年から始めています。大阪府もいまこの条例を作ろうとしています。そのような形で「横串」を刺して、包括的にみんなを元気にしつつ、居住・就労のような活躍の場を確保していくべきです。そして可能ならば一般就労にもつなげていきます。このような道筋をたどらなければいけません。

そのような意味で地域共生社会をつくっていく場合、先ほど「お団子」に丸めていくと言いましたが、「大きなお団子」と「小さなお団子」があります。「大きなお団子」については、基本的にいまの自治体あるいは市町村合併前の枠と考えていいのではないかと思います。そこで高齢・困窮・障害等に分立している支援制度を包括的な支援にして、「保護する」からみんなを「元気にする」方向に転じていくということです。それと同時に「小さなお団子」は——先ほど邑南町でも、地域の自主組織、運営組織から積み上げの議論をしていくというお話がありましたけれども——小中学校区レベルで地区社協、自治会、民生委員、児童委員等の連携を強めていく。こうしてみんなが元気になる条件を整えていく、というのが基本的な考え方です。

その1つの例として、三重県の名張市についてみます。名張市は、まさにいまお話しした意味で人々の暮らしを支え、みんなを元気にするという観点からの2040年戦略が進んでいると思います。

まず地域共生社会の第一層の「大きなお団子」つまり市のレベルでは、地域包括支援センターと困窮者の自立相談支援事業（暮らしあんしんセンター）、そして障害者の基幹相談等を連携させています。ここが非常に難しく、例えば地域包括支援センターで障害を持った人や困窮した人を支援するというと、会計検査院等からいろいろとクレームが来るわけです。65歳以上の人の支援のために介護保険特別会計から金を出しているのに、それで障害者や困窮者を支援するのは駄目だと言われてしまうわけです。そこで名張市の場合、エリアディレクターという人を配置して、その人が障害・困窮・高齢等の部局に席を置きながら、同時に地域包括支援センターに兼任辞令をもらって、そこで包括的な支援を行っていきます。何故このような苦勞をしなければいけないのかと横から見ていて思ってしまうですが、「縦割り」は実は霞が関発のもので、それと戦いながら包括化を行っているのです。

同時に、第二層の「小さなお団子」は、まず地域づくり組織が受け皿になっていきます。名張市の場合、15ある小学校区の地域づくり組織に対して、それぞれ規模に見合った数千万円の交付金、要するに使途が自由な一括交付金の下りています。地域づくり組織は、地方議会との

懇談会等で政治ともつながりつつ、数千万円の予算を活用するわけです。そして、第二層のもう1つの受け皿は同じく小学校区単位の「まちの保健室」ですが、これは保健師、看護師、社会福祉士、ケアマネージャー等が福祉・保健・教育の連携をはかっています。「困窮者支援」という看板を出していたら誰も行きたくないわけですが、ここは「お体どうですか」という形で間口を広げていて、中では困窮や障害の分野とつながっていて、先ほどのエリアディレクターがここと密接な連携を保っています。ここで困難を抱えた市民が出てきたら、必要に応じてエリアディレクターが「大きなお団子」の包括的支援とつなげていく形をとっています。

このように地域共生社会のビジョンは、第一層・第二層を通じて「元気にする福祉」をやっていくことと、「お団子と串」の関係強化、そして「コンパクト+ネットワーク」の都市づくりを表裏一体で進めていきます。そのような形で住民が生活できる条件を確保し、それに適応的な形で行政資源の配分が議論されれば、納得感が広がると思います¹³⁾。

最後に、冒頭申し上げたことを繰り返します。現状の議論はこのような積み上げの議論ではなくて、やはり圏域単位の行政の事情に応じた再編です。どうやって行政資源の不足を住民に納得させるかということから議論が始まっているならば、これは面従腹背を招くというか、仮に住民がそれに応じてくれているように見えても、実際には自治体およびその背後の住民たちはそっぽを向き続けることになりかねないと思います。

これで終わらせていただきます。どうもありがとうございました。(拍手)

坪井 ありがとうございました。「お団子と串」というのを、要するにどう見えていますか。

宮本 それは「スポンジ化」する地域のなかで、住まいや就労の場、生活インフラ等を空間的、地理的にまとめ上げていこうということです。立地適正化計画というのはまさにその誘導策です。誘導というのは「上から目線」で少しよろしくありませんが、それが生活条件に支えられるということならば、それはそれで大事だろうと思います。

1つだけ例を挙げてよいでしょうか。いま、空き家がどんどん増えていますが、高齢単身・障害・母子世帯等の方に、大家さんは家を貸したいけれども、貸した後でどうなるかわからない、孤立死を招いてしまうかもしれない、というので貸せないわけです。そうしたなかでどのような人にも安心しておうちを貸してくれるためには、福祉ケアが見守っていることが必要です。その条件を確保したうえで誰でも貸してくれる大家さんを登録していこうというのが、国土交通省がいう「新たな住宅セーフティネット」です。でも、とんでもなく離れた地域にそのようなおうちがあっても、見守りが困難でケアも届かないわけです。例えば、立地適正化計画に沿って、「小さなお団子」の地域におうちをいっぱい確保します。「小さなお団子」の中心部の大家さんには登録の条件として、賃貸家屋の改修費用等を国が補助して、その額も多くすれ

13) 宮本太郎『共生保障 支え合いの戦略』(岩波新書, 2017年)も参照されたい。

ば、「お団子」づくりが進み、訪問介護も回りやすくなります。生活可能性が高まっていくわけです。そういう意味で、生活確保という観点からならば、立地適正化計画等をてこにした誘導と「お団子」づくりは「あり」だろうということを申し上げたわけです。

坪井 よくわかりました。ありがとうございました。

<ディスカッション・質疑応答>

坪井 これから議論に入りますが、3人それぞれのお話が面白くて、これをどう関連づけるか難しいと思いましたので、1つ1つ進めていきたいと思います。

まず、勢一さんからです。私は、本当は地制調の議論がどんどん進んでいて、「駄目です、そのように勝手に話を進めてしまっては」という話をしようかと思っていました。しかし、先ほどのお話では、現場に行っている段階だと言われました。現場に行ってそれぞれの問題を分析して、現場を見てから話をしようとおっしゃっていました。では、具体的にどういう所に行って、どういう話を聞いていらっしゃるんですか。

勢一 これまでに私が出向いたのは関東圏です。具体的には柏市とつくば市に2月の終わりに行ってまいりました。実はまだ地制調では調査報告していませんので、ここであまり事細かに話してしまっていいものかどうか、というところがあります。少し概略的なお話をさせていただきます。

柏市では、地域包括ケアへの取り組みとして、住宅の再開発と併せてサービス付き高齢者向け住宅（サ高住）等をつくって地域包括ケアの拠点にしようというまちづくりを進めています。

また、地制調の今期の課題の1つにAIとICTを活用した自治行政の効率化が入っていますので、つくば市はスマート自治体の取り組みを先進的にやっている市ということで、ヒアリングを行いました。AIは非常に注目されていて、定型的な作業であれば、いままで人間が手入力力で処理確認しながら何日もかけていたものを数時間で自動処理できることもあります。ですから、上手に技術を活用して定型的な作業を効率化すれば、本当に大事な政策を考えることや、人々のケア等についてみんなで議論することに時間を割くことができます。AIやICTをどう活用していくかということは、手段ではありますが、やはり大きな課題の1つだと思います。

坪井 ありがとうございます。そうすると、現場を見て「こういう問題がある」ということをみんなで出しあって、「どう対処していこうか」という話にこれから入っていくのですね。地制調は2年の期間があり、その2年間のうちに何らかの制度の提案をすると思います。自治体戦略²⁰⁴⁰構想研究会の報告書は、しきりに圏域という言葉を使っています。先ほどはその議論まで行っていないというお話でしたが、見立てとしてはいずれそちらに行くということでもいいですか。

勢一 見立てはなかなか難しいですが、確かに諮問のなかに「圏域における地方公共団体の協力関係」というのが明文で入っていますので、圏域をどうするかというときに、どのような選

択肢があるかということは、しっかり議論しなければいけないだろうと思います。圏域も手段ですから、圏域が人々を救うというわけではありません。圏域は、その仕組みを作ったときにどういうものをツールとして備えて、それを動かすことができれば何が可能になるかということが問題です。そこまできちんと考えて議論をしなければいけません。では、それを国が決めたとおりにやればいいのかというと決してそのようなことはなくて、地域に一番いい形でツールを使うことが大事です。用意したツールをすべて使う必要はなく、自分たちの都合がいいものを都合良く使う。ただし、そのためには一定程度の知識が必要で、地域自らが時間をかけて考えることも必要です。

2040年問題に対しては、現場の人たちの考えていることや悩みを、現場に足を運ぶことで十分理解して、これまでのように霞が関や永田町の会議室で2年間回すのと比べて、もっと裾野の広い議論をしなければいけません。このような地制調の議論の方向性と、これまで地方創生で地域が積み重ねてきたことの努力の方向性は、それほど違わないようになれるのではないかと、という期待をいまのところ持っています。もちろん一委員ですので、議論の方向はわかりませんが、そう考えています。

坪井 ありがとうございます。先ほど連携中枢都市圏が28あるとのことでしたが、石橋さんにお伺いします。地制調がこれから議論する圏域は、邑南町が中心というか、邑南町周辺で言う圏域はこうなるというのは、ある程度皆さんには見えているものなのですか。こことここがくつつくけれども、あの町は向こうの圏域ではないか、という話になっていくイメージですか。石橋 勝手に思うことはできると思います。確かに私の町の隣の市は人口5万5,000人ですから、その規模の圏域をつくって、また、同意する他の町も一緒になってやるというイメージは湧きますが、自治という観点から考えると、本当にそれがいいのかどうかはまったくわかりません。むしろ私は、いま取り組んでいるまちづくりでは、マクロではなくてミクロで考えています。地域をものすごく大事にしながら、小さなエリアというものを活性化して、それをいくつも積み上げていけば、その自治体はいくら人口が少なくても強固な自治体になると思います。

平成の大合併で失敗している所はそれを逆をやっているわけで、周辺は本当に寂れているという反省があるわけです。まちづくりをどうするかを自治体も真剣に考えるし、国もそこをしっかりと押さえてかからないと、まず圏域ありきではとんでもないことになるのではないかと、というのが先ほどの片山先生の問題提起でもあるし、放っとけばアメとムチという懸念にもつながるわけです。私はいまのままでは少し心配です。

勢一先生も現場に出ていくと言われましたが、では、どこどこを選んでいくのかということも大事な問題です。確かに市の先進地を見るのもいいでしょうが、小さな町村がそれぞれ地域経営を行っているその姿、そしてそのなかには結構成功している例も多いわけですから、そういう所をまず見て、それを広めていくことをまずやるべきではないか、というのが2040年問題の出発点ではないかと思います。

坪井 勢一さん、確認ですけれども、町村も回っていますか。

勢一 はい。現地調査の行き先も地制調のホームページに出っていますが、貴町のお近くだと雲南市に調査に行っていますし、もちろん大きい所だけではありません。2月半ばの段階で9つのブロックを、具体的には北陸、近畿、中部、中国、関東、九州、福島、東北、四国を対象として、現地調査を実施しています。

確かにご指摘のとおり、先進事例を見て、これが素晴らしいといって、それをスタンダードで考えるのはもちろん問題があると私も十分認識しています。実際、先進事例のなかでもいろいろ課題があり、なぜそういう取り組みをする必要があったのかという経緯もそれぞれあります。それから、同じ自治体のなかでも、先進的な取り組みをしている地区もあれば、そこから少し離れた地区では人口減少が進んでいたり、高齢化が進んでいたり、交通が不便な所があったりして、同じ市や町のなかでも大きな差があります。現場に行って公共交通機関を使ってみると大変よくわかります。ですから、足を運ぶことの価値は非常に大きいのではないかと思います。特に東京在住の先生方、東京近辺の先生方が多い会議ですので、私は九州ですからまた少し違うかもしれませんが、そういう機会が今次の地制調にはあるということなのです。

調査の資料も全部公表されますので、その資料を見て、本当にこれが現場の声を反映しているのかどうかについては、十分に検証して批判していただければと私は思っています。

坪井 わかりました。同じ市でも町でも場所によって違うということですね。ところで、先ほどの石橋さんのお話でそうだなと思った1つが、まちづくりの基本は公民館であるとおっしゃったことです。石橋さんは、公民館は何人ぐらいの単位の集まりをイメージされていますか。

石橋 結構差がありまして、150人ぐらいが一番小さい公民館の単位で、大きい所は約2,000人です。小さい所は決して怠けているということではなく、むしろ小さい所ほど周辺部ですけれども、危機感を持ってやっていますので、自分たちの問題だという意識はものすごく強いから、むしろ2,000人のエリアよりもずっと先進的にやっている実態があります。ですから、よく合併して一番問題なのは、周辺が寂れるという問題が特に市にはあるわけです。そういうことは絶対あってはならないというのが、私は公約だと思ってやっています。

坪井 周辺部といいますか、人が少ない所のほうが頑張っているというのが実感としておありになりますか。

石橋 あります。

坪井 わかりました。宮本さんにはよく事例を挙げていただいています。いまのお話の公民館単位の事例は、宮本さんの研究範囲にもたくさんあるのですか。

宮本 いまのお話ですが、少しずるいなと思うのは、「圏域単位の行政のスタンダード化」について、まだ議論はそこまでいっていないと言いつつ、雲南市を見にいくということです。日本創成会議が唱えた「2040年には896の自治体が消滅する可能性がある」という理論について、連携中枢都市圏が反転・防衛線になるが、その外側はもう守れないかもしれないという話です。

ところが、総務省が引っ張ってくるベストプラクティスは、その外側にあるわけです。邑南町も、雲南市もそうです。あるいは海士町もそうかもしれません。反転・防衛線をここに引いたときに、こうした自治体が本当に持続可能なのかは保証の限りではないのに、その外側で頑張っている事例を持ってきて、「ほら、頑張っているではないか」とやります。

例えば雲南市を見に行くと「地域組織がきちんとやっているではないか」となります。どうやっているかという、公民館単位で、先ほど私が第二層や「小さなお団子」と言ったような固まりをつくっているわけです。けれども、それができているのは、地域づくり組織に人を付けるために社会福祉協議会の人件費を持ってきて支えているわけです。その基になっている財源がこれからどうなるかわからないのに「ほら、頑張っているではないか」と言って、あとは反転・防衛線のなかで二層制の柔軟化を語り、雲南市も邑南町も「県のこういう機能を使ってください」「もうワンセットは無理ですから、これを使ってください」という話になっていくのは、少しずるいのではないかと思います。本当にこの頑張りが持続するのは、どういう条件の下でなのかを考えなければいけないと思います。

坪井 いまのお話を石橋さんはどう聞かれましたか。本当に頑張れるかどうか、お金の問題も含めて地域、地域ごとがどう踏ん張っていけるかということですが。

石橋 国の補助金なり交付金というのが細ってくるのは間違いないと思います。ですから、それをいつまでも当てにして地域を運営するのは非常にリスクが高いと思います。地域の経済をどう活性化するかが地域にとっては一番大事なことなので、いまの地域経済の現状を見てみると、みんなやはり外へ出ています。大きな外資、いわゆる町内にはないものがいっぱい入ってきて、そこにみんなお金が流れて行きます。外に買い物に行きます。地域のなかでどうお金が循環していくかを考えれば、おのずと地域経済は向上してくるし、町民の所得は向上してくると思います。そこがまだあまり自治体で真剣に取り上げられていないような気がします。そういう、いわゆる自主財源的なものがだんだん上がってくると、福祉の分野でも、まさにここはコミュニティーがすごくしっかりしていますから、そのところは何とかお互いに支え合えるのではないかということが、私は間違いなく言えると思います。お金をたくさんもらうことが幸せだという話ではなくて、いかにそこで安心して支え合いながら暮らしていく、そのことが一番幸せにつながるので、そういう地域であればずっと持続していくのではないかと思います。

坪井 具体的にお聞きします。例えば石橋さんがおっしゃるようなやっていると云っても、問題によって話が全然違ってくると思いますし、運営によっても違うと思います。石橋さんからご覧になって、自分の町だけではできない、隣町も含めてもっと広範囲でやったほうが効率的で、そのほうがいいと思っている分野はありますか。どのようなものをイメージしていますか。

石橋 一部事務組合という制度があります。そこではごみ処理や介護保険をやっている、

それはそれで十分機能しています。消防も組合方式でやっています。それから、水道・下水道事業は、将来の維持を考えると本当に大変な問題になるので、広域でやってはということがあります。しかし、これらは私たちがまず個別に考えなければいけない問題です。充分考えずに、いきなり全部広域でやったら大変なことになると思います。

坪井 では水道に関して言うと、最近、水道法が改正されました。永田町・霞が関的には「自治体がやっていないから国がこうやって法律を変えているのだ」という声が聞こえます。それに対して、現場は反論できるのでしょうか。つまり、自治体の側で、水道というインフラをどうやって維持していくのかを既にきちんと考えていて、お金も貯めてあって、みんなでまとまってやっていく、という話ができていたら、別に国がどうこう言うことはないと思います。「やっている自治体もあるかもしれないけれども、ほとんどの自治体はやっていないから、国がやらなければいけない」というのが国の理屈だと思います。その点には反論されますか。

石橋 私は、やはりそれぞれの市町村の実態があると思います。ですから、もうやっていけないという町村もあれば、小さな300人、500人の自治体であっても十分にやっているではないかという所もたくさんあると思います。ですから、それを一律に「やっていないから駄目だ、国が何とかしよう」という話ではなく、やはり丁寧にヒアリングしながら、どうするのかというところを詰めていくことが大事です。つまり個々の自治体の問題が基本だと思います。

坪井 宮本さんにお聞きしますが、「どうせやっていないから国がやってやらなければいけない」というのは、福祉の分野でたくさんあると思います。それはどのぐらい正しいか、正しくないか、というところ少し言い方が雑ですが、どうですか。

宮本 「やってあげる」というのは、まさに牧民官的で余計なお世話というところはあるつつ、本当にやってくれるならばまだいいのです。これからの地方自治のルールをどう考えるかというとき、みんなが元気になる条件は地域によって違うだろうし、邑南町のようなところとリーダーシップがあまり機能していないところで差が出るのは仕方ないと思います。

福祉の分野で言うならば、重要なのは、地域を超えて自己責任で解消できない基本的な条件の平等です。これはベーシックインカムのような結果の平等を求めているものではありません。頑張る条件の平等を考えたとき、例えば、いま、東京都港区では平均年収が1,000万円を超えています。平均年収はほとんど意味がありませんが——カルロス・ゴーンのような高所得者が1人いればとんでもない平均年収になるわけです——それは重々承知のうえで挙げています。それに対して、大阪府寝屋川市では平均年収が303万円です。特別区と市町村を単純に比較はできないことを承知のうえで、この2つの自治体について比較をすると、市町村税所得割の課税額18万円の家庭の3歳児について標準時間で保育を行う、と条件をそろえた場合、港区の保育料は1万6,000円です。ところが平均年収が3分の1の寝屋川市ではその倍近い3万800円になるのです。国民健康保険（国保）の保険料を見ても、健康は元気になるための基本的な条件のはずですが、40歳未満で年収400万円というところをそろえて個々の保険料を見ると、港区

は23万円ですが、寝屋川市は46万円です。ここまで基本的な条件が違っている現状をみると、分権化を進めてきた負の帰結の部分も否めないところがあるわけです。一般財源化していくとやはりこういう傾向が出てくることもあります。

国のおせっかいを言う前に、誰でも納得できる基本的な条件というところで、元気になるための基本条件の平等が確保されたうえでの分権化と自治でなければいけないのではないかと、それが自治の条件ではないか、と思ったりもします。

坪井 そもそも2つの自治体の金額が大きく異なるのはどうしてですか。

宮本 保育料で言えば、港区は区からの補助金をいっぱい出せるからです。国保の保険料は、自治体単位で保険者になるために、寝屋川市は保険料を負担する住民側の財政力がないと、こういう結果になるということです。マイナスの要因がそれ自体増幅していく負のスパイラルです。これをどこかで止めないと、2040年を展望したときに、弱っていく所はどんどん弱ってきて、先ほどの反転・防衛線の外側はどんどん嵐にさらされることになります。

坪井 少し脱線するかもしれませんが、東京都の北部、埼玉県南部の自治体の人と話をしていすると、東京都23区は金持ちだから保育料が安いけれども、家賃が高いので23区から出て家庭を持つ、ところが埼玉県に来ると保育料が高いのでおかしい、という話をされます。全国的な問題としては、子ども医療費の無料化について、お金持ちの所はどんどん範囲を拡大して、そうでない所との差が出ています。その差は埋めなければいけないと思います。このままいくと、2040年はそういう差がどんどん広がってしまった世界というイメージですか。

宮本 この制度がこのままである限り、差は当然広がって、負のスパイラルが進んでいくことは否めないと思います。ただし、おっしゃったように、地方は劣勢であるだけではないのです。住まいが安い、また自治体の仕切り方によっては保育が比較的安価で済む場合もあります。そういう条件をどうプラスにしていくかを考えなければいけません。

坪井 ぜひ石橋さんにお聞きしたいのですが、先ほど聞いたように子育てをあれだけ手厚く支援するというとき、どこを削ってそのお金を出しているのか、何かすぱっと言えるものがあればお願いします。

石橋 あまり言いたくありませんが、いまでこそ国が保育料の無償化を言っているわけですが、邑南町は平成23年（2011年）からやっています。その当時、財源確保というところで、1つは5億円の子育て基金をつくりました。それはそういうものができる会計がありました。それから、毎年、保育料無料化には5,000万円ぐらい要ります。その5,000万円の半分は基金から崩していく感じです。それから、私どもは過疎地域なので、そこには過疎対策事業債（過疎債）という非常に有利な起債制度があります。つまり、残りの半分は過疎債です。過疎債は、始まった当時はハード事業だけに使えましたが、ソフト事業に使えるようになっていきます。ただし、保育料の無償化に過疎債は直接充当できませんので、いままで財源をつぎ込んできたいろいろな福祉関係のソフト事業に過疎債を使って、それによって浮いた財源を保育料無償化の財源の

半分に充てました。

坪井 私は、2040年の話でどうしても確認したいことがあります。これも石橋さんに聞くしかありませんが、議会です。議員のなり手不足について、先ほど片山先生は、そうは言ってもきちんとしてやらなければ駄目だとお話しされました。具体的に現場として、町会議員も県会議員も経験された石橋さんから見れば、いまの議会の状況はどうでしょうか。それこそ総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」¹⁴⁾は、新しい2つの議会のあり方を示したではないですか。少数の議員に専門的な豊富な活動量を求めて、それに見合う議員報酬を支給する「集中専門型」と、議会の権限を限定し、議員定数を増やすと同時に議員の仕事量を減らして報酬を減らす「多数参画型」です。そして、現行の議会のあり方を維持する選択肢も含めて、3つのなかから選びなさいと言おうとしています。具体的な提案はこれからですが、その議論を聞いたとき、石橋さんはどのような印象を持ちましたか。

石橋 単純ではありませんし、それだけで議員が増えるという話ではありません。もっと根本的な問題は、先ほど片山先生が言われたように、議員が外に出て住民の意見をどれだけ吸い上げているのか、それを議員提案として条例化しているのか、という議員活動が少しおろそかになっている気がすることです。そのために住民の議会に対する興味が薄れてきたと思います。

もう1つの問題は——これはどこもそうだろうと思いますが——女性議員が少ないことです。邑南町議会は、議員15人のうち女性は1人です。もっといてもいいのではないかと思います。ヨーロッパはクォータ制をとっている所が結構多く、そういう国では「議員のパーセント以上は女性にしなければならない」という制度になっているとききます。そのくらいの枠をつくって女性を入れないと、男女共同参画社会の掛け声だけでは増えません。女性議員をいかに増やしていくかということも、まだまだやる余地はあります。

坪井 勢一さんに確認しますが、地制調は議会の話をまだ全然していませんか。

勢一 いまの段階では明示的には何も出てきていません。私は総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」に加わっていたこともあり、大いに関心を持っています。議員のなり手不足の問題は、人口減少の問題と同時にクローズアップされる形になりました。先ほど少しふれましたが、選挙の投票率が大きく下がっています。有権者の半分が投票に行っていない選挙で議員を選んでいる現状は、地域として民主主義を動かす、つまり住民の声を届ける制度があっても、実態が伴っていないという深刻な問題です。いまご指摘があったとおり女性議員も少ないですし、いろいろな人が議員になってくれないと、多様な価値観を反映できません。会社員や子育て世代の方も参加して地域をどうするのか議論しなければなりません。地方創生も広域連携も、議会でチェックして地域の有り様を決める仕組みになっています。そういうことを考えると、もっと住民を含めて地域を考えることが大事な局面になっていると思います。

14) 「町村議会のあり方に関する研究会 報告書」(2018年3月)。同研究会のウェブサイト (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/choson_gikai/) を参照されたい。

宮本 私は政治学者なので、一言だけ言っておかなければいけません。坪井さんがおっしゃったとおり、総務省の議会改革案は少し「上から目線」です。例えば、都道府県は政党本位の政治で、争点を明確にすればみんなが関心を持ってくれるだろう、ということで比例代表制にしておくという発想があります。それを「政治工学」と言った人もいます。ところが、ここには「上から操作して住民に関心を持たせてあげよう」という発想があります。そうではありません。先ほど名張市について申し上げましたし、邑南町もそうだと思いますが、大事なのは地域を実際につくっている人たちと議会の接点を本当にどれだけ広げるかということです。本学会の会員である山梨学院大学の江藤俊昭さんの言い方では「協働型」です。そういう議会をどれだけつくれるかというのがポイントであって、いろいろと「上から」操作し、いじめるような「政治工学」はいかがなものかと思います。

坪井 多分ここに来ている方の10分の9.5ぐらいはそう思っているのではないのでしょうか。話題になった高知県大川村では、結局は村民が新しい条例を自分たちで作って、議員になれる範囲を村が示す形で工夫を始めているようです。1つ1つの議会について、地域の人たちが個別具体的にやっていくしかないのだらうと思います。

最後に、パネリストの皆さんのなかで言い残したことがあれば、いかがでしょうか。

勢一 1つだけ。地方創生のなかで、自治体の“Sustainable Development Goals” (SDGs)を進める取り組みが行われています。これは、もともとは持続可能な発展、つまり経済と環境を両立させましょうということから始まり、さらに経済が豊かになっても社会が不幸になっては意味がないので、経済と環境に加えて社会を支えることが目指す理念になります。そうすると、コミュニティをどうするのか、貧困の問題をどうするのかということに取り組んでいかなければいけません。そのためには、地域社会をしっかりと見て考えなければいけません。私はそういうものも重要であると考えていることをお伝えします。

石橋 国のあり方についていろいろ言いましたが、考えてみると自治体の責任も相当あります。国はいろいろな制度を作ります。それに対して、自治体ならではのやり方でそれにどう応えていくかを、首長や議会、住民が一緒になって考えていく姿勢がまだ足りないのではないかな。だから国に「丸投げ」になってしまうのではないのでしょうか。

坪井 ありがとうございます。では、会場で質問があたりの方は挙手を願います。

北村 喜宣（上智大学法学部教授） 石橋町長に質問させていただきます。日本の法律は市町村一律主義です。典型的な主語としては「市町村長は」「市町村は」と書いてあって、内実が多様なすべての市町村に同じ事務を義務づけてきました。かつては国の事務である機関委任事務としてやっていましたが、現在は市町村の事務となっています。では、町長は、町の事務になっているけれども、むしろ県がやったほうがいいとして県に逆移譲するものはまったくなく、いま町に義務づけられていることはすべて町の事務として十分やっていると実感をお持ちでしょうか。県の事務の場合は、事務処理特例という制度で、県の判断で市町村に権限

を移譲することが可能ですが、逆の事務処理特例というのはありません。町長のご感触として、そこには問題があるとお考えでしょうか。

石橋 例えば福祉事務所の話です。島根県は長らく県が町村に対して権限を持ってやっていました。市は市で福祉事務所を持っていました。それが7～8年ぐらい前から島根県では町村にも福祉事務所を設けることになり、私たちは県から権限を移譲してもらいました。当初は心配がありましたが、結局福祉は現場に近い所が一番いいわけですから、福祉の関係は住民に対して応えられるようになったと思っています。やはり住民に一番身近な所でやるのが市町村ですから、そういう意味では十分に県と話し合ったうえで権限移譲を受けたことによるの悔いはないと思っています。逆に返上すべきものはありません。

坪井 それでは、パネルディスカッションを終わらせていただきます。あらためてパネリストの皆さんに拍手をお願いします。ありがとうございました。(拍手)

池上 基調講演とパネルディスカッションを長時間お聴きいただいた会場の皆さん、またご登壇いただいた皆さん、大変ありがとうございました。

では、これで本日の公開セミナーを終了させていただきます。(拍手)

[付記] 本報告は、池上岳彦（立教大学経済学部教授。公開セミナー総合司会者兼運営責任者）が、基調講演者・パネリスト・司会者・質問者等の確認を得て、発言の概要を取りまとめたものである。また、脚注は池上が付した。

なお、発言者名に付した肩書は、公開セミナー開催当時のものである。